Environnement Canada | Environment Canada

Environnement Canada et le Nord

Document de travail

Juillet 1983

Canada

ENVIRONNEMENT CANADA ET LE NORD

ENVIRONNEMENT CANADA ET LE NORD

Perspectives, responsabilités et politiques du ministère de l'Environnement à l'égard du développement au nord du 60° parallèle

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 1C7

Document de consultation
Juillet 1983

Publié avec l'autorisation de
l'honorable John Roberts, C.P., député,
ministre de l'Environnement

N° de catalogue En21-37/1983F
ISBN 0-662-92186-0

This publication is also
available in English.

PRÉFACE

Le Nord canadien est cette immense région située au nord du 60° parallèle, comprenant les territoires du Yukon et du Nord-Ouest et les mers environnantes. Cette région est aujourd'hui soumise à des changements rapides et fondamentaux. Malgré les difficultés économiques auxquelles font face le Canada et les autres pays du globe, il y a lieu de croire que, d'ici la fin du siècle et même au-delà, le Nord connaîtra des transformations encore beaucoup plus profondes.

Divers projets d'exploitation des ressources, les uns récemment mis en oeuvre, les autres en voie de préparation, sont de nature à accélérer les transformations. Axés sur le potentiel pétrolier, gazier, minéral et hydro-électrique, plusieurs de ces projets sont de grande envergure et font appel à des technologies de pointe. Ils arrivent à un moment où les résidents du Nord sont eux-mêmes à prendre des décisions qui donneront lieu à des réformes radicales, tant sur le plan politique que sur le plan social. Ces initiatives conjuguées auront des répercussions considérables et durables sur l'évolution politique, économique et sociale des territoires septentrionaux du Canada. Elles vont modifier en profondeur les modes d'utilisation des ressources et la carte démographique, les économies régionales et les structures administratives. Il en résultera pour les habitants du Nord un large éventail de nouvelles possibilités et de nouveaux modes de vie.

Ces transformations se feront également sentir à l'échelle nationale. L'exploitation des ressources au nord du 60° parallèle aura un impact majeur sur l'économie canadienne tout entière, notamment sur le degré d'autosuffisance que pourra atteindre le Canada en matière d'énergie. Cette mise en valeur constituera un puissant stimulant pour les industries de fabrication, de services et de technologies de pointe, d'où d'intéressantes perspectives de nouveaux emplois pour les résidents du Sud. Ainsi donc, directement ou indirectement, tous les Canadiens seront touchés par le cours des activités en milieu nordique.

Quoique remplies de promesses, ces activités soulèvent de nombreuses questions d'intérêt public, entre autres, sur le maintien de la qualité de l'environnement, la conservation du substratum des ressources renouvelables, le respect des droits et du bien-être des autochtones. Ces préoccupations, et bien d'autres tout aussi fondamentales, découlent d'une foule de considérations d'ordre politique, social, moral, économique et environnemental. Elles interpellent les Canadiens sur leurs objectifs à l'égard du développement dans le Nord et sur les valeurs qu'ils entendent y préserver. Apporter des réponses précises à ces questions constitue un défi de taille, un défi qui vaut la peine d'être relevé.

Le développement du Nord nous offre l'occasion de définir les règles du jeu, de nous assurer que les choses soient faites comme il se doit. Nous pouvons dresser un plan qui prévoie une répartition équitable des avantages et des coûts du développement; qui permette aux résidents du Nord, et

particulièrement aux autochtones, de participer pleinement à l'orientation de leur destinée et d'exercer, de ce fait, une influence sur les affaires de tout le pays; qui circonscrive, enfin, l'utilisation des ressources de manière à préserver, au profit des générations futures, les richesses culturelles et naturelles ainsi que les ressources renouvelables. Les Canadiens ont l'occasion de se prouver à eux-mêmes et de prouver aux autres peuples qu'il est possible de concevoir des principes de développement qui assurent le respect des droits et du bien-être de tous, que développement n'est pas synonyme de saccage et que l'exploitation des ressources renouvelables n'entraîne pas toujours un grand essor immédiatement suivi d'une crise économique. Nous avons devant nous une occasion unique et tangible car, en dépit des changements considérables survenus dans le Nord, nous n'avons encore arrêté aucune stratégie de développement. Sommes-nous prêts, comme citoyens et comme gouvernements, à saisir cette occasion? Dans notre propre intérêt comme dans celui des générations qui nous suivront, et pour les programmes mondiaux de développement en général, la seule réponse acceptable est oui, certes.

Étant donné sa compétence sur les territoires considérés, le gouvernement du Canada a un important rôle à jouer pour assurer que cette réponse soit constructive. Sous l'autorité du ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN), organisme responsable de la coordination de toutes les activités fédérales dans le Nord, le gouvernement a précisé, dans ses politiques officielles, l'orientation globale à donner au développement nordique. L'essentiel de la position gouvernementale se retrouve dans les énoncés suivants :

> Dans tout projet de développement du Nord, les principaux éléments sont les gens, les ressources et le milieu... les besoins des habitants du Nord l'emportent sur le développement des ressources... il faut protéger l'équilibre écologique. Dans le choix des objectifs et des priorités concernant le développement du Nord, conformément aux objectifs nationaux, le gouvernement doit maintenir un équilibre raisonnable entre ces trois éléments.[1]

> Dans le Grand Nord, nos objectifs nationaux consistent... à mettre en valeur les ressources de façon compatible avec un équilibre social et économique délicat, en tenant compte du fait que les résidents de cette région joueront un rôle croissant tant dans les décisions que dans les avantages liés au développement.[2]

---

1. Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Le Nord canadien : 1970-1980 (Ottawa : Information Canada, 1972), p. 6.

2. Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Le Programme énergétique national 1980 (Ottawa, 1980), p. 83. La position du gouvernement a été réaffirmée dans des déclarations faites récemment. Voir les observations de l'honorable John Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord, Débats de la Chambre des communes, 32e Parlement, 1re session (19 octobre 1981), p. 11919-20; et ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Le Programme énergétique national : mise à jour 1982 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1982), p. 45-46.

Un développement équilibré, tel est donc notre but, et en tant que ministre fédéral de l'Environnement, je prends ce but très au sérieux. Il m'incombe avant tout, pour le bien-être économique, social et culturel des générations actuelles et futures de Canadiens, de développer l'harmonie entre la société et l'environnement. La réalisation de cette harmonie constitue une condition sine qua non et est, de fait, la clé de voûte de la politique gouvernementale sur le développement du Nord. Pour réussir, c'est-à-dire pour mener à bien l'entreprise, il est essentiel que le développement industriel dans le Nord s'accomplisse en harmonie avec l'environnement, ne représente que des risques minimes pour la santé et les biens, et procure des avantages nets et tangibles aux habitants. Il est également essentiel d'apporter toute l'attention voulue aux enjeux environnementaux et de protéger adéquatement les grandes richesses écologiques du territoire considéré.

Le MAIN a reconnu l'importance d'une bonne gestion des ressources et de l'environnement pour atteindre ce but. À cet égard, il est à élaborer, dans une perspective très large, des politiques d'encadrement qui tiennent compte des conditions changeantes sur les plans politique, social et économique. Je suis grandement en faveur de cette initiative.

Toutefois, pour maintenir l'équilibre approprié, il faut une concertation des efforts de tous ceux qui sont engagés dans l'entreprise nordique, qu'ils soient du secteur privé ou public. En réalité, tous les Canadiens peuvent y jouer un rôle : en se renseignant, par exemple, sur les questions nordiques et en participant aux discussions où sont mises en cause et reformulées les politiques de développement. De nombreux citoyens et groupes ont déjà relevé le défi et s'efforcent d'orienter, de façon constructive, le cours des événements. Si l'on veut, toutefois, maintenir cette participation et s'en inspirer pour bâtir, il faut que le public soit informé en long et en large. Cette information, pour une bonne part, ne peut lui venir que des gouvernements : information pour comprendre les mandats et les rapports des nombreux ministères et organismes gouvernementaux qui agissent sur le Nord; information pour connaître les politiques nordiques au fur et à mesure qu'elles évoluent, eu égard aux circonstances changeantes; et information pour évaluer le rendement des politiques et des programmes du gouvernement.

Je suis très conscient de la nécessité d'une information exhaustive et du rôle important que peut jouer un public éclairé dans l'élaboration et le soutien de politiques et de programmes adéquats. On ne saurait mettre sur pied des politiques environnementales valables sans y associer les citoyens. À défaut de l'apport et du soutien d'un public averti, il peut devenir difficile, sinon impossible, de protéger les valeurs environnementales et de s'assurer que les décisions relatives à l'exploitation des ressources s'inscrivent pleinement dans une perspective à long terme.

C'est pour ces raisons que j'ai demandé l'élaboration du présent document, lequel vise deux objectifs : le premier, fournir des renseignements contextuels sur les perspectives, les politiques et les responsabilités d'Environnement Canada touchant le Nord et son développement; le second,

permettre aux organismes et aux individus intéressés de disposer d'un document de base en vue de l'examen et de la critique des politiques et des programmes nordiques d'Environnement Canada.

Au cours de 1983, les organisations directement intéressées par le milieu nordique et son exploitation seront invitées à des rencontres de consultation. Nous comptons sur ces rencontres pour apprendre -- et pour mieux comprendre -- ce que pensent ces organisations de nos politiques et de nos programmes.

Je suis aussi particulièrement intéressé à connaître les points de vue des individus, notamment ceux des habitants du Nord, sur les propositions ici présentées. J'invite donc tous les Canadiens intéressés à me faire part de leurs observations. Toutes les suggestions pouvant améliorer les politiques de gestion de l'environnement nordique seront reçues avec plaisir et seront prises en compte dans l'examen et le rajustement des politiques, programmes, plans et priorités nordiques.

Je tiens à réaffirmer qu'Environnement Canada doit être l'un des principaux artisans d'un développement nordique durable, fiable et respectueux de l'environnement. Le milieu nordique constitue l'une des huit priorités que j'ai assignées au ministère pour les années 80. L'action du ministère, quant à la priorité nordique, découlera des mesures exposées dans le présent document. J'ai confiance en ces mesures, mais je suis persuadé que vos opinions et vos suggestions ouvriront de nouvelles voies qui permettront à Environnement Canada de contribuer de façon encore plus efficace au développement du Nord.

J'espère beaucoup de ces échanges. Nous devons tous participer à l'entreprise nordique.

Juillet 1983

L'honorable John Roberts
Ministre de l'Environnement
Gouvernement du Canada

TABLE DES MATIÈRES

Page

Préface v

Sommaire xiii

I. APERÇU DE LA SITUATION DANS LE NORD CANADIEN 1

. Un patrimoine national 1
. Des terres aux grandes possibilités 2
. Quelques observations 4
. Quelques préoccupations 5

II. LES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES ET LEUR ADMINISTRATION DANS LE NORD CANADIEN 9

. Les affaires environnementales et le gouvernement 9
. La gestion de l'environnement et des ressources nordiques 9
. Les responsabilités d'Environnement Canada dans le Nord 11

III. LES QUESTIONS, PROBLÈMES ET BESOINS PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE NORD 15

. La politique sur l'utilisation des ressources 16
. La réglementation sur les ressources et sur l'environnement 17
. La protection des aires écologiques importantes 18
. Le maintien des espèces 19
. Les incidences et les responsabilités transfrontalières 20
. Le transport dans l'Arctique et les déversements d'hydrocarbures en mer 23
. Les corridors de transport et les incidences connexes 24
. Le maintien de la sécurité dans des conditions difficiles 24
. Les déchets industriels et municipaux 25
. L'aménagement forestier et la lutte contre les incendies 25
. La recherche et la surveillance 27

Page

IV. LES PRINCIPES 29

. Le partage des responsabilités 29
. Les principes directeurs 29
. Quelques positions additionnelles 31

V. LES POLITIQUES 33

. Le but des politiques nordiques d'Environnement Canada 33
. Les objectifs 33
. Les engagements d'Environnement Canada 34
. Les stratégies 35

- La stratégie pour l'établissement d'un réseau complet d'aires protégées dans le Nord canadien 35

- La stratégie pour promouvoir des techniques non préjudiciables à l'environnement nordique et leur utilisation fiable 37

- La stratégie pour promouvoir une utilisation durable des ressources renouvelables, un usage prudent des ressources non renouvelables et le règlement des problèmes environnementaux transfrontaliers 41

- La stratégie pour accroître l'information et la consultation du public sur les politiques et les programmes de gestion du milieu nordique 43

VI. CONCLUSION 45

ANNEXE A Exposé sur l'évolution et le caractère de l'occupation dans le Nord canadien 47

ANNEXE B Observations sur l'approche du gouvernement fédéral à l'administration des affaires environnementales 51

		Page
ANNEXE C	Lois et ordonnances comportant des dispositions sur la gestion de l'environnement et des ressources nordiques	53
ANNEXE D	Exposé sommaire des mandats et objectifs d'Environnement Canada, ainsi que de ses apports au développement et à la conservation dans le Nord	57
ANNEXE E	Observations sur l'évolution de la politique relative à l'utilisation des ressources nordiques	63
ANNEXE F	Exposé détaillé des positions d'Environnement Canada sur la planification de l'utilisation des terres dans le Nord, sur celle des aires protégées, sur la réglementation des activités industrielles et sur la recherche scientifique	65
ANNEXE G	Exposé sur les politiques régissant les services organiques et les services spéciaux fournis par le gouvernement fédéral	77

ENVIRONNEMENT CANADA ET LE NORD

SOMMAIRE

La présente publication a pour objet d'énoncer les perspectives, les responsabilités et les politiques du ministère de l'Environnement (Environnement Canada) touchant le développement à l'intérieur de ce vaste territoire canadien situé au nord du 60° parallèle.

I. Le contexte administratif

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) est le principal gestionnaire des affaires du Nord pour le compte du gouvernement fédéral. Son mandat est très large, englobant tous les aspects du développement dans le Nord canadien. Le MAIN conseille le gouvernement fédéral sur les politiques de développement, coordonne tous les programmes fédéraux réalisés au nord du 60° parallèle, et applique la plupart des règlements relatifs à l'environnement et aux ressources. En ce qui a trait, toutefois, à la réalisation des objectifs, d'autres ministères et organismes fédéraux, et les gouvernements territoriaux, ont un rôle important à jouer. Ainsi, le ministère de l'Environnement, même s'il ne détient pas un mandat exclusif à l'égard des questions environnementales au nord du 60° parallèle, assume d'importantes responsabilités de gestion de l'environnement et des ressources renouvelables dans le Nord canadien.

II. Les responsabilités d'Environnement Canada

Environnement Canada assume la responsabilité générale de la protection de l'environnement. À ce titre, le ministère conseille le MAIN et les autres organismes gouvernementaux sur les mesures nécessaires à la protection et à la mise en valeur de la qualité de l'environnement naturel dans le Nord canadien. Il est également chargé d'autres responsabilités précises, à savoir celles de :

- chercheur : acquérir des connaissances plus poussées sur le milieu nordique et ses ressources renouvelables;

- gestionnaire des ressources : gérer les programmes sur les parcs, les oiseaux migrateurs et les aires de conservation y afférentes, élaborer les plans d'aménagement des bassins hydrographiques, et appliquer les normes antipollution et autres règlements dont la responsabilité incombe au ministre de l'Environnement;

- conseiller en matière de climat et de prévisions météorologiques : fournir les prévisions sur la météo, sur l'état des mers et des glaces, et des informations sur le climat;

- coordonnateur des interventions d'urgence : veiller à ce que les mécanismes de rapport et de surveillance touchant les urgences environnementales soient bien en place et efficaces;

- vérificateur de l'environnement : effectuer la surveillance de la qualité de l'environnement et l'évaluation des mesures en vigueur destinées à assurer la gestion et la protection de l'environnement;

- conseiller scientifique : fournir les données environnementales qui doivent être prises en considération dans le design et la réglementation des techniques industrielles;

- conseiller en matière de politique : prodiguer des expertises et des conseils pour la formulation des politiques sur la gestion de l'environnement et des ressources renouvelables;

- négociateur et représentant : préparer les dossiers pour la négociation d'accords intergouvernementaux sur des questions ou problèmes environnementaux transfrontaliers, et faire valoir les intérêts écologiques du Canada dans les rencontres internationales;

- défenseur : favoriser une utilisation des ressources naturelles qui soit respectueuse de l'environnement;

- éducateur : informer et consulter le public sur l'état de la qualité de l'environnement, et aussi promouvoir son intérêt, sa compréhension et son sens des responsabilités à cet égard;

- gestionnaire des installations : entretenir les installations et équipements requis dans le Nord aux fins de l'exécution des programmes du ministère et autres activités.

III. La gestion de l'environnement dans le Nord

Ces dernières années, le rythme des activités industrielles dans le Nord est allé croissant. Cette accélération a suscité diverses inquiétudes quant au maintien de la qualité de l'environnement et des assises des ressources renouvelables. Bon nombre de ces inquiétudes ont trait aux problèmes latents susceptibles de se développer en l'absence de mesures de gestion adéquates. Les questions que l'on se pose au sujet de l'environnement sont variées et il est difficile de les classer en catégories bien définies. En gros, elles se rapportent à l'un ou l'autre des aspects suivants :

- La politique sur l'utilisation des ressources
- La réglementation sur les ressources et sur l'environnement
- La protection des aires écologiques importantes
- Le maintien des espèces
- Les incidences et les responsabilités transfrontalières
- Le transport dans l'Arctique et les déversements d'hydrocarbures en mer
- Les corridors de transport et les incidences connexes
- Le maintien de la sécurité dans des conditions difficiles
- Les déchets industriels et municipaux
- L'aménagement forestier et la lutte contre les incendies
- La recherche et la surveillance

Dans l'élaboration des politiques et des stratégies qui sous-tendent, en quelque sorte, ses activités dans le Nord et précisent son rôle de défenseur de l'environnement, Environnement Canada a tenu compte des questions et problèmes susmentionnés.

IV. Les politiques nordiques d'Environnement Canada

En élaborant ses politiques nordiques, le ministère a tenu compte de l'ensemble des facteurs suivants : son mandat, la structure administrative fédérale, les politiques gouvernementales de gestion des affaires du Nord, et ses propres politiques applicables à l'ensemble du pays. De plus, le ministère a adopté une série de principes directeurs pour la gestion du milieu nordique, destinés à orienter les activités des programmes ministériels en fonction du but ultime et des objectifs à atteindre dans le développement du Nord.

Le but

Le but des politiques nordiques d'Environnement Canada est de faire en sorte que les programmes et les activités du ministère contribuent efficacement à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement du Nord canadien, et que le développement de cette région se fasse dans le respect des valeurs environnementales, dans des conditions de sécurité et de façon à être durable.

Les principes directeurs

En s'employant à la poursuite de ce but et en assumant ses responsabilités de défenseur de l'environnement, le ministère fonde son action sur un certain nombre de principes, dont le premier, et le plus général, s'énonce comme suit : la notion de conservation doit être immanente à tous les aspects du développement dans le Nord.

De cet énoncé général découlent un certain nombre de principes, plus spécifiques :

1. Il faut que le développement du Nord se fasse selon des plans notoirement approuvés et acceptés, conçus en fonction d'un développement équilibré et durable.

2. Il faut respecter les processus écologiques essentiels et les systèmes servant de support au biote, ainsi que protéger, à l'intention des générations futures, les écosystèmes, les espèces et les artefacts culturels uniques et caractéristiques.

3. Il faut réduire au minimum les dangers pour la santé humaine et la propriété.

4. Il faut que, dans toute la mesure du possible, ceux qui utilisent le milieu nordique pour produire des biens et services assument les coûts réels de cette utilisation, et que ces coûts se reflètent dans les prix de ces biens et services.

5. Il faut éliminer ou limiter les émissions et les rejets de polluants afin d'en minimiser les effets, et imputer le coût des mesures antipollution aux pollueurs.

6. Il faut que les conflits d'utilisation des ressources soient résolus de façon à accélérer l'accroissement de la productivité dans la perspective d'un développement durable.

7. Il faut évaluer les propositions de développement en fonction de leurs coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux, en prenant soin de bien examiner la répartition de ces coûts et la distribution de ces bénéfices.

8. Dans la planification du développement du Nord, il faut tenir compte des répercussions environnementales cumulatives et synergiques des activités d'aménagement.

9. Il faut que les résidents du Nord aient facilement accès à l'information gouvernementale, puissent participer aux processus décisionnels et jouer un rôle important à toutes les étapes du développement.

10. Il faut mener des recherches sur les systèmes écologiques et sur les systèmes de surveillance de l'état de l'environnement, et tenir compte des données ainsi recueillies dans la planification et la gestion du développement.

11. Il faut assurer la coopération intergouvernementale, sur les plans national et international, pour le traitement efficace des problèmes environnementaux transfrontaliers d'importance majeure.

12. Il faut réaliser des programmes d'éducation et d'information pour sensibiliser davantage le public aux exigences de la conservation en milieu nordique.

Les énoncés de politique

1. **Environnement Canada favorisera l'établissement d'un réseau complet d'aires protégées dans le Nord, afin d'assurer la protection et la gestion adéquates des lieux et des sites importants pour la conservation du patrimoine naturel et culturel du Canada, et fera en sorte que le public puisse connaître et apprécier les caractéristiques naturelles et culturelles du Nord.**

Pour atteindre cet objectif, le ministère doit, dans le cadre de ses programmes :

- inclure les prototypes nordiques dans le réseau des parcs nationaux, qui comprend les parcs nationaux marins, les parcs et lieux historiques nationaux, les sites canadiens, les cours d'eau, les pistes et les aires du patrimoine canadien;

- assurer la protection adéquate des habitats des oiseaux migrateurs et autres espèces d'intérêt national, par la création et la gestion d'aires nationales de faune et de refuges d'oiseaux migrateurs, ainsi que par de nouvelles mesures de protection des habitats arrêtées avec d'autres organismes;

- maintenir un inventaire officiel et à jour des aires caractéristiques et d'un grand intérêt sur les plans environnemental et culturel;

- participer aux rencontres internationales s'intéressant aux mesures de conservation dans le Nord.

Le ministère invoquera sa responsabilité de défenseur de l'environnement pour :

- encourager l'élaboration d'un cadre exhaustif de planification, afin de recueillir, corréler et rationaliser toutes les propositions visant la création d'aires de conservation et de récréation dans le Nord;

- évaluer, avec d'autres organismes, la pertinence des lois et des programmes actuels ayant pour objet la protection et la gestion des aires écologiques importantes, et recommander, au besoin, l'adoption de dispositions législatives pour l'établissement d'un programme spécial de réserves écologiques dans le Nord.

2. **Environnement Canada encouragera l'adoption de techniques fiables et inoffensives pour l'environnement dans les opérations d'exploration et d'exploitation des ressources nordiques, dans les activités reliées au transport et autres systèmes organiques, et dans les programmes de développement communautaire.**

Dans la poursuite de cet objectif, le ministère doit, dans le cadre de ses programmes :

- prodiguer de l'information technique sur les systèmes environnementaux nordiques et sur les normes antipollution à retenir dans la conception, l'utilisation et la réglementation des techniques industrielles prévues pour le Nord;

- effectuer des recherches en vue d'acquérir une meilleure connaissance des caractéristiques et des processus physiques et biologiques des écosystèmes nordiques, de mettre au point de meilleures méthodes d'évaluation et de gestion des incidences environnementales et de concevoir des techniques et procédés antipollution adaptés au Nord;

- veiller à l'application rigoureuse, juste et constante des règlements administrés par le ministère, ainsi que donner des conseils et renseignements aux autres organismes de réglementation;

- fournir de l'information et des prévisions sur le temps, le climat, les glaces et l'état des mers, diffuser des alertes pour assurer la sécurité des résidents du Nord et de leurs biens, et promouvoir un développement sain du point de vue de l'environnement et efficace du point de vue économique.

En tant que défenseur de l'environnement, le ministère s'occupera de :

- promouvoir une meilleure coordination entre les organismes qui assument des fonctions de réglementation environnementale en milieu nordique, dans le but de simplifier cette réglementation tout en continuant de protéger l'intérêt public.

3. **Environnement Canada favorisera une utilisation durable des ressources renouvelables du Nord, un usage prudent de ses ressources non renouvelables, et le règlement des problèmes environnementaux tranfrontaliers.**

Pour réussir, le ministère doit :

- apporter son support et une collaboration active à l'élaboration, en cours, du processus de planification de l'utilisation des terres nordiques;

- fournir des lignes directrices ponctuelles en fonction de l'environnement et des critères de gestion des ressources pour les régions du Nord, coordonner la préparation et la mise en oeuvre des plans de

gestion des eaux des bassins du Mackenzie et du Yukon (et d'autres bassins hydrographiques du Nord, selon les besoins), effectuer des recherches et fournir de l'information sur les modes d'utilisation actuels des ressources nordiques et sur leurs incidences écologiques;

- effectuer des recherches sur les oiseaux migrateurs et sur leurs habitats, élaborer des plans de gestion et renforcer la réglementation, et coopérer avec d'autres organismes à l'élaboration et à la mise en oeuvre de mesures destinées à maintenir des populations suffisantes chez d'autres espèces d'intérêt national;

- effectuer des recherches et fournir des conseils sur la gestion des incendies de forêt, ainsi que sur le contrôle des maladies et des ravageurs forestiers, évaluer le potentiel commercial des forêts, et déterminer les caractéristiques et les besoins des composantes végétales des écosystèmes;

- évaluer les grandes contraintes environnementales implicites aux diverses utilisations des ressources non renouvelables;

- donner, à point nommé, des conseils sur l'utilisation et la gestion des terres, des eaux, des forêts et de la faune aux organismes ad hoc de gestion et de réglementation;

- coopérer avec d'autres organismes à l'élaboration et à la mise en oeuvre de mesures antipollution, aux fins d'éliminer ou de réduire sensiblement les polluants atmosphériques transfrontaliers;

- entreprendre des recherches afin d'évaluer les incidences de la variabilité et de l'oscillation climatiques sur les ressources.

4. **Environnement Canada accroîtra l'information disponible aux Canadiens sur l'état de l'environnement nordique et sur l'utilisation des ressources, et facilitera la consultation du public sur les politiques et les programmes de gestion nordique.**

À cette fin, le ministère doit :

- donner suite à sa politique ministérielle sur la consultation du public et l'accès à l'information;

- améliorer la diffusion, notamment à l'intention des résidents du Nord, de l'information sur l'état et les tendances du milieu nordique ainsi que sur l'utilisation des ressources nordiques;

- prévoir, lors des réunions nationales et régionales de consultation, des discussions sur les questions d'intérêt nordique, et s'employer particulièrement à multiplier les rencontres avec les collectivités du Nord;

- apporter son appui à la tenue de conférences et autres rencontres sur les enjeux environnementaux nordiques, et encourager les promoteurs à tenir de telles rencontres dans les régions du Nord;

- s'assurer que les cadres supérieurs du ministère se tiennent en étroites relations avec les organisations et les chefs de file du Nord, et ouvrir de nouveaux bureaux et augmenter le personnel sur place, compte tenu des ressources financières disponibles.

Les engagements d'Environnement Canada

Dans la poursuite de ses objectifs, Environnement Canada doit :

- considérer l'environnement du Nord comme l'une de ses premières priorités tout au long des années 80;

- s'assurer que ses programmes nordiques s'inscrivent dans la ligne des orientations et engagements de ses propres énoncés de politique, et soient conformes aux politiques nordiques du gouvernement;

- consulter les autres organismes gouvernementaux, le monde industriel et universitaire, les organisations et communautés autochtones, les groupes d'intérêt public et les autres organismes intéressés, et collaborer avec eux aux fins d'en arriver à un consensus et à une concertation des efforts pour une gestion adéquate du milieu nordique;

- engager des négociations avec les autorités et instances ad hoc en vue d'aboutir à des accords sur une utilisation et une protection équitables des ressources transfrontalières (air, eaux et faune), et défendre les intérêts des Canadiens sur la scène internationale lorsque les milieux arctique et subarctique sont en cause;

- encourager l'adoption, par les autres organismes gouvernementaux, de ses principes de gestion en milieu nordique, ainsi que de ses positions sur la planification, la réglementation et la recherche;

- faire connaître ses positions sur les aspects du développement dans le Nord ayant des implications lourdes de conséquences écologiques, et encourager les autres organismes gouvernementaux à adopter un point de vue similaire en vue d'un développement durable, fiable et respectueux de l'environnement;

- utiliser ses pouvoirs horizontaux et de coordination, y compris des lignes directrices environnementales appuyées par le Cabinet, pour influencer ou orienter les politiques et les programmes gouvernementaux dans le sens d'un développement durable, fiable et respectueux de la qualité de l'environnement dans le Nord;

- faciliter l'accès aux données et renseignements sur le Nord recueillis dans le cadre de ses programmes réguliers de recherche et de collecte de données;

- participer avec d'autres organisations, sur la base d'un partage des coûts ou des responsabilités et avec l'approbation du Conseil du Trésor, à des entreprises collectives aux fins de la réalisation d'objectifs nordiques communs ou compatibles;

- encourager l'instauration de programmes de formation et de recherche universitaires plus intensifs en sciences de l'environnement, mettant davantage l'accent sur l'environnement du Nord, et favoriser l'affectation de crédits supplémentaires à cette fin;

- promouvoir l'établissement, en territoire nordique, d'importants centres de recherches scientifiques, indépendants du gouvernement fédéral et de l'industrie, afin d'en arriver à l'implantation d'une communauté scientifique compétente dont les travaux de recherche seraient fonction des priorités établies par les résidents du Nord;

- supporter activement le recrutement et la formation des autochtones, et favoriser l'apport de leurs connaissances et de leur expérience à l'élaboration des programmes ministériels.

ENVIRONNEMENT CANADA ET LE NORD

I. APERÇU DE LA SITUATION DANS LE NORD CANADIEN

Un patrimoine national

1. Les territoires nordiques du Canada, comprenant les territoires du Nord-Ouest et du Yukon, occupent environ 40 % de la superficie terrestre et d'eau douce du pays. Adjacente à cette immensité de plus de 3,9 millions de kilomètres carrés, s'étend une vaste superficie marine. La propriété du fond marin et des ressources sous-marines est révendiquée par le Canada. Les zones côtières comprises entre les terres et les mers nordiques s'étendent sur plus de 160 000 kilomètres, soit environ 66 % de toute la zone côtière du Canada. Cette région immense se caractérise par sa grande diversité géographique, ses extrêmes climatiques et ses merveilles biologiques.

2. Les vastes forêts boréales cèdent le pas à une toundra dénuée d'arbres en bordure de majestueuses chaînes de montagnes et sur une immense étendue de terres stériles. Le Nord est reconnu pour ses hivers longs et sombres, pour ses étés frais et sans nuit, ainsi que pour ses glaces persistantes que l'on retrouve sur les innombrables lacs, cours d'eau et mers, dans les glaciers et, moins visiblement, dans le pergélisol. Les mers et les détroits forment de vastes corridors propices aux grands vents qui, dans leur impétuosité hivernale, propulsent une neige abrasive et créent des conditions dangereuses. Cependant, dans les jours de lumière perpétuelle, mais souvent brumeux, du court été nordique (juin à août), ces mêmes nappes d'eau apportent une certaine douceur à l'âpreté du climat. Tous ces éléments combinés limitent la productivité biologique des terres et, partant, l'étendue de la végétation et la diversité des chaînes alimentaires. Le milieu est rude, mais la vie existe, tant sur terre que dans l'eau, tout à la fois forte et fragile. Elle est présente dans la flore et la faune, toutes deux intimement associées à des écosystèmes uniques au Canada qui n'ont de répliques, s'il en est, que dans d'autres pays polaires.[3]

3. Tout comme les écosystèmes nordiques, l'expérience humaine dans le Nord canadien est tout à fait unique. Elle constitue une immense fresque remplie d'aventures, de hauts faits d'endurance, d'échecs retentissants et de réalisations difficiles.

---

3. Les écosystèmes sont des unités écologiques composées d'éléments vivants, animaux, végétaux et micro-organismes, et d'éléments inertes.

4. Les découvertes archéologiques font remonter l'occupation humaine du Nord à la préhistoire. Mais la réalité vécue des premiers temps d'occupation n'est connue que par la tradition orale et grâce à la culture des Inuit et des Indiens, dont les ancêtres ont relevé le défi de s'installer dans l'âpre milieu nordique. Les chapitres ultérieurs de cette histoire se retrouvent dans les sagas des aventuriers normands et dans le journal de bord des explorateurs européens qui cherchaient le légendaire passage du Nord-Ouest. Les premières expéditions commerciales sont relatées dans les récits des marins qui chassaient la baleine dans les eaux arctiques, et dans les livres des marchands de pelleteries qui, par les voies intérieures navigables, ont pénétré loin dans le continent jusqu'aux terres stériles. L'histoire des débuts de la vie sociale nous est transmise, en grande partie, dans les écrits des premiers missionnaires qui ont accompagné ou suivi les commerçants. Plus récemment, la documentation sur l'entreprise nordique s'est multipliée. On y trouve l'épopée des chercheurs d'or du Klondike, les faits et gestes de la Gendarmerie royale du Canada et des scientifiques gouvernementaux, les exploits des entrepreneurs qui ont exploité les ressources minérales et pétrolières, et les hauts faits des ingénieurs et des militaires. S'ajoutent à cette riche documentation les aventures de marins, de pilotes, d'infirmières, de magistrats, d'observateurs des conditions météorologiques, d'enseignants et de nombreux autres groupes et personnages qui ont participé de quelque façon à l'épopée nordique.

5. L'histoire du Nord constitue une importante composante du patrimoine national et a largement contribué au développement de l'identité canadienne. Il faut souligner tout spécialement le riche apport culturel des Indiens du Nord et des Inuit, marqué d'un sentiment profond d'appartenance à la terre, d'un sens communautaire très développé et d'une grande capacité d'adaptation. Ces cultures démontrent également les différences importantes entre l'identification à la terre et le simple fait de la posséder. Les artistes indiens et inuit ont illustré ces sentiments dans leurs oeuvres d'art, qui ont enrichi de traits inédits l'image du Canada, ici comme à l'étranger. D'autres artistes, poètes et écrivains canadiens, du Sud et du Nord, ont subi l'influence du Nord et lui ont accordé une large place dans leurs oeuvres littéraires et artistiques. Cet intérêt est sans doute le fruit de la fascination qu'inspirent l'immensité et l'unicité des paysages nordiques, de même que l'épopée, souvent reprise, de l'implantation de l'homme dans le Nord : épopée qui raconte l'ingéniosité et la persévérance de l'homme dans sa lutte pour apprivoiser les grands espaces et les forces brutales de la nature, et dans sa recherche de l'inconnu, d'un nouveau mode de vie et d'un bien-être spirituel.

Des terres aux grandes possibilités

6. Pour les résidents du Nord de descendance indienne ou inuit, le milieu nordique représente plus qu'une simple source de subsistance : il est leur patrimoine culturel et spirituel. Au long des millénaires, leurs pères ont

élaboré, à force d'expérimentation et d'expérience, des techniques et des modes de vie parfaitement adaptés aux conditions nordiques. L'habitant du Nord a appris à surmonter les dures contraintes qu'imposent le milieu physique et ses fantaisies biologiques. Tout au cours de ce processus d'adaptation, une pensée philosophique s'est développée, enseignant que l'homme fait partie intégrante du milieu naturel. L'homme est considéré comme étant indissociable de la terre et, comme elle, régi par les lois de la nature. Ce lien est sacré et, pour les Indiens et les Inuit, il constitue un élément fondamental de la vie. En harmonie avec les cycles répétitifs de la nature, cette philosophie est le fondement de la cohésion et de la continuité des cultures autochtones. Elle engendre des attitudes et des systèmes très différents de ceux de la société urbaine du Sud.

7. Mais les explorateurs, les commerçants et les missionnaires européens qui se sont aventurés dans le Nord, il y a plus de 400 ans, avaient une toute autre opinion. Pour eux, le Nord n'était rien de plus qu'une nouvelle occasion d'étendre leur empire, d'acquérir de nouvelles richesses, de sauver des âmes, et d'accroître leurs connaissances. Un important moteur de cette activité a été la philosophie de l'homme occidental, fondée sur la tradition judéo-chrétienne. Bon nombre des adeptes de cette philosophie, du XVI^{e} au XIX^{e} siècle, se sont crus investis non seulement du droit, mais du devoir de conquérir le monde et de dominer les hommes en vue de faire avancer leur concept de la civilisation.

8. Pour les Canadiens d'aujourd'hui, qui appartiennent à la société industrielle et postindustrielle, le Nord évoque d'autres images. Pour certains, il n'est rien de plus qu'une étendue gelée, stérile, hostile et sans avenir. Pour d'autres, comme pour bon nombre des premiers commerçants européens, il s'agit d'un immense entrepôt de ressources inexploitées dont il faut tirer profit. D'autres, enfin, voient le Nord comme un trésor écologique et culturel à protéger et à préserver. Ces différents points de vue ont donné lieu à de nombreux débats sur l'orientation du développement dans le Nord.

9. Mais ce genre de discussion n'est pas nouveau; il fait partie de notre histoire nordique. Ce qu'il y a de nouveau, c'est le caractère urgent du débat. Au cours des 40 dernières années, l'industrie a mis au point des techniques pour s'introduire dans le Nord, d'où des envahissements qui sont en train de chambarder complètement tous les aspects de la vie dans cette région.[4]

10. L'économie traditionnelle fondée sur la chasse, le piégeage et la pêche est mise de côté ou diversifiée. Des entreprises minières se sont établies, dont certaines bien au-delà du cercle polaire. Le tourisme prend de l'ampleur et entraîne les Canadiens du Sud et les étrangers vers ces endroits difficilement accessibles il y a quelques années. L'exploration des hydrocarbures se

---

4. L'annexe A expose l'évolution et le caractère de l'occupation dans le Nord canadien, et fait état de certaines leçons à tirer des expériences de colonisation.

poursuit activement, tant sur terre que dans la mer. Parallèlement à ce mouvement, diverses infrastructures sont déjà en place, en cours de réalisation ou à l'état de projets : installations de transport maritime et aérien, routes et pipelines traversant de vastes étendues. Le chemin de fer relie Whitehorse et Skagway sur le Pacifique, et la tête de la voie a atteint Hay River, au bord du Grand lac des Esclaves, et Pine Point. La route du Mackenzie relie Yellowknife au Sud et, éventuellement, pourrait traverser la vallée du Mackenzie. La route de Dempster relie Inuvik, dans le delta du Mackenzie, à Dawson, et à certains postes situés au-delà. Chaque été, des navires et des barges d'approvisionnement s'engagent régulièrement dans le réseau hydrographique du Mackenzie et dans les canaux arctiques. La navigation en toutes saisons, dans une partie ou la totalité du légendaire passage du Nord-Ouest, pourrait devenir réalité avant la fin du siècle. Le pays est tout près d'atteindre un but longtemps rêvé : celui de mobiliser totalement le Nord et ses ressources au profit de la croissance de l'économie nationale.

Quelques observations

11. Le Nord est exploité à un rythme sans précédent pour ses ressources, et offre de brillantes promesses de développement économique national. Il importe cependant de faire quelques observations sur cette ruée vers le Nord :

- La société et le développement nordiques ne se suffisent plus. Les nouvelles formes de peuplement, avec les installations et nouveaux modes de vie qui les accompagnent, dépendent grandement de biens, services, personnes et décisions qui viennent d'ailleurs.

- On assiste à un changement fondamental dans l'utilisation des ressources. Le mode d'implantation traditionnel, qui ne faisait appel qu'aux ressources renouvelables et se suffisait de peu en matière d'énergie, est en voie de disparaître. La plupart des nouvelles entreprises exploitent les ressources épuisables, et leurs demandes d'énergie sont excessivement élevées. De plus, contrairement aux techniques traditionnelles des autochtones, la technologie des nouvelles entreprises peut, si elle est utilisée à mauvais escient, causer des dommages énormes à l'environnement et entraîner de graves conflits d'utilisation des ressources renouvelables. Mal employée, cette technologie peut également être dangereuse pour la vie humaine et la propriété.

- La tendance à se spécialiser dans la production à grande échelle expose de plus en plus l'économie du Nord aux grandes fluctuations qui caractérisent les marchés nationaux et internationaux, ce qui peut engendrer une vague de prospérité ou le marasme.

- La société nordique est devenue plus complexe et plus dynamique. Les autochtones n'ont pas toujours fait bon ménage avec le changement. Dans certains cas, les efforts déployés pour améliorer leur bien-être n'ont servi qu'à les désorienter. Ce problème est particulièrement crucial pour de nombreux jeunes et pour beaucoup de personnes âgées. Ces dernières, tristes témoins de l'effondrement de la structure familiale, ne peuvent prendre part à la vie nouvelle. Beaucoup de jeunes sont déchirés entre l'ancienne culture et la nouvelle; ils sont souvent mal pourvus pour s'adapter convenablement à l'une ou à l'autre, ou se sentent incapables de le faire. De trop nombreux citoyens autochtones se sentent aliénés, réduits au désoeuvrement ou pis encore.

Quelques préoccupations

12. L'accélération du développement en territoire nordique a suscité de nombreuses préoccupations et aspirations quant à l'orientation future de ce développement. Ces préoccupations sont le reflet des différentes perceptions du Nord qu'entretient la société canadienne d'aujourd'hui :

- Les Inuit et les Indiens sont très inquiets des effets du développement sur leurs liens culturels traditionnels avec les terres, sur les assises de leurs ressources et sur leur mode de vie. Par ailleurs, ils veulent tirer profit des bienfaits matériels et des possibilités de carrière qu'offre le développement. Ils veulent un pouvoir décisionnel accru sur les activités qui les touchent. Pour y parvenir, ils cherchent à jouer un rôle dans l'administration des affaires nordiques, et exigent que leurs droits soient mieux définis et légalement reconnus.

- Les gouvernements territoriaux constatent que les centres de décision -- gouvernements et grandes sociétés -- qui sont à mille lieues de chez eux, décident des activités à poursuivre dans leur région. Tout comme les autochtones, ils cherchent à exercer une plus grande influence sur le cours des événements, et réclament les pouvoirs d'un gouvernement responsable.

- Les gestionnaires des ressources renouvelables s'inquiètent de l'état de certaines populations fauniques. Ils remarquent que le transport motorisé et un armement sophistiqué augmentent la présence et la capacité d'intervention des chasseurs et, partant, les risques d'extinction d'espèces terrestres et aquatiques qui ont une importance primordiale. Ils soulignent également que l'activité industrielle peut endommager les habitats fauniques. Ces préoccupations ont suscité la demande de programmes visant une meilleure conservation de la faune et une protection plus adéquate des habitats. On se préoccupe aussi des effets en aval des grands aménagements hydro-électriques et des projets de réseaux de canalisation, dont le but est de réorienter certains cours d'eau coulant vers le nord. On exige une meilleure planification et une meilleure gestion des eaux de ces bassins qui relèvent de compétences multiples.

- Les naturalistes sont préoccupés par l'invasion industrielle rapide des milieux naturels, encore pratiquement vierges. Ils soutiennent que l'on ne possède que des connaissances limitées sur la dynamique environnementale de ces milieux, et que la capacité de prévision et de contrôle des incidences environnementales n'a pas suivi le rythme des progrès techniques. Selon eux, une poussée industrielle trop rapide et non soumise à la protection des valeurs écologiques pourrait causer des dommages écologiques si graves qu'ils seraient susceptibles de dérégler le système climatique planétaire. Ils exigent une prudence accrue, l'acquisition d'une meilleure connaissance de l'environnement, un bail assuré pour certaines régions écologiquement importantes et l'adoption de techniques industrielles non préjudiciables à l'environnement.

- Les entrepreneurs engagés dans des activités de développement dans le Nord sont également préoccupés. Ils admettent que leurs efforts ont pour premier objet de s'enrichir eux-mêmes et d'enrichir leurs sociétés, mais ils soulignent par ailleurs l'importance de leur contribution à la croissance économique et au bien-être régionaux et nationaux. Les défis technologiques qu'ils doivent relever sont considérables, mais ce n'est pas là leur seul souci. Leurs démarches les entraînent dans des débats avec d'autres groupes qui entretiennent des objectifs différents. Les frustrations qu'engendrent ces débats sont encore augmentées par les systèmes de réglementation qui, selon certains exploitants, sont inutilement complexes, occasionnent des retards coûteux et créent un climat d'incertitude. Il n'est donc pas surprenant que certains entrepreneurs demandent avec insistance une rationalisation des processus de réglementation et le droit de faire de l'exploration là où ils croient pouvoir trouver ce qu'ils recherchent.

13. Chacune de ces préoccupations est bien réelle et la plupart sont partagées, à des degrés divers, par les secteurs, groupes ou personnes intéressés. Ainsi, les Inuit et les Indiens du Canada, qui ont adopté des positions précises quant à leurs aspirations culturelles et économiques, peuvent peut-être partager certaines des inquiétudes énoncées. De même, certains entrepreneurs, tout en prônant un développement industriel rapide, peuvent désirer, dans leur propre intérêt et dans celui de leur société, une gestion prudente de l'environnement. Finalement, certains hommes politiques du Nord peuvent vouloir poursuivre simultanément plusieurs objectifs : l'acquisition des pouvoirs d'un gouvernement responsable, la conservation des traditions, le développement industriel et une meilleure gestion des ressources naturelles. Les positions exprimées se chevauchent, illustrant bien la complexité du développement nordique et la nécessité de politiques claires, équilibrées et exhaustives.

14. Mises ensemble, ces observations et ces préoccupations permettent de constater facilement que l'entreprise nordique est tout de même bien en voie, avec toutes les incidences et tensions que cela représente. L'époque est révolue où l'homme et son activité ne sont que des points disparates et sans importance dans l'immensité nordique. De nos jours, l'activité humaine envahit rapidement l'espace nordique. Les entreprises s'y multiplient et leurs activités empiètent les unes sur les autres, donnant lieu à des conflits grandissants, parfois même avec le rythme écologique fondamental du Nord.

15. Les préoccupations exposées méritent toute l'attention des Canadiens. Ne pas en tenir compte équivaudrait à risquer la répétition d'erreurs déjà commises mais, cette fois, avec la possibilité de conséquences beaucoup plus graves. Il nous faut toutefois éviter de nous perdre en conjectures et ainsi manquer l'occasion que nous offre le Nord en cette fin de siècle : une occasion sans précédent de relever le défi d'un développement constructif, coopératif et planifié qui assurerait le maintien et l'amélioration de la qualité et de la productivité du milieu. L'autre façon d'agir est sans intérêt. Elle consiste en cette éternelle démarche ponctuelle et réactive qui risque d'appauvrir le pays, économiquement et culturellement, et d'entraîner des dépenses ultérieures très élevées pour la correction, après coup, des dommages causés à l'environnement et à la société, dommages qui, très probablement, auraient pu être évités.

II. LES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES ET LEUR ADMINISTRATION DANS LE NORD CANADIEN

Les affaires environnementales et le gouvernement

16. Virtuellement parlant, toutes les activités humaines sont appelées à avoir des effets sur le milieu naturel. Inversement, l'homme faisant partie intégrante de la biosphère, toutes les dimensions de l'expérience humaine sont influencées par les forces biophysiques. Sur le plan de l'environnement, tous les éléments sont interdépendants les uns des autres. Cette simple vérité rend la gestion des affaires environnementales extrêmement compliquée pour les gouvernements. Ils doivent cependant l'assumer, étant donné la nature fondamentale des rapports entre l'homme et le milieu naturel, rapports qui déterminent, pour une large part, la condition humaine. Le bien-être de toute société est intimement lié à la qualité de l'environnement naturel. Quand celle-ci se dégrade, le bien-être du groupe se dégrade également sur un ou plusieurs plans, économique, social, matériel ou psychologique.

17. Les gouvernements sont donc contraints à s'occuper sérieusement de l'environnement. Les problèmes environnementaux ont tendance à prendre une expansion horizontale, parce qu'ils sont causés par plusieurs sources et parce que leurs effets se font sentir dans plusieurs domaines de responsabilités et de compétences. Pour sa part, l'organisation gouvernementale est verticale, conçue pour traiter les questions par domaine spécialisé. Ces particularités créent des difficultés institutionnelles à tous les gouvernements quand il s'agit de définir les responsabilités en matière d'environnement, de les assigner et de les coordonner.[5]

La gestion de l'environnement et des ressources nordiques

18. Les questions que soulèvent les rapports entre l'homme et la nature et les réponses que tentent d'y apporter les gouvernements sont particulièrement intéressantes dans le cas du Nord canadien. Dans cette région, les liens qui existent entre les réalités du milieu, d'une part, et le bien-être et les activités de l'homme, d'autre part, sont très vulnérables, tout comme le sont d'ailleurs les écosystèmes nordiques. Par conséquent, il y a peu de place pour l'erreur. Pour que le Nord se développe d'une façon qui soit désirable, il faut que l'harmonie entre l'homme et la nature soit le thème central de tous les

---

5. L'annexe B contient un exposé de l'approche du gouvernement fédéral à l'administration des affaires environnementales.

aspects du développement et notre premier souci. Mais créer et maintenir cette harmonie n'est pas une tâche facile. Il faudra porter une attention particulière à l'équilibre et au rythme du développement. Il faudra de plus prendre des engagements parallèles sur plusieurs plans à la fois, tout en tenant compte des diverses parties en cause ayant des intérêts différents. C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe d'établir les cadres juridiques et les politiques qui permettront d'atteindre ces fins.

19. En vertu de la constitution, le rôle du gouvernement fédéral en matière de gestion de l'environnement et des ressources nordiques est plus étendu que celui des provinces. Actuellement, le gouvernement fédéral agit, dans cette région, en tant qu'autorité provinciale et fédérale. Le nombre de lois et de règlements sur la mise en valeur des ressources et la protection de l'environnement du Nord est donc relativement élevé. On compte environ 35 lois fédérales qui contiennent des dispositions s'appliquant au Nord. De plus, les gouvernements territoriaux ont adopté, chacun pour sa part, une dizaine d'ordonnances sur les questions environnementales.[6]

20. Au moins neuf ministères et organismes fédéraux, sans oublier les deux gouvernements territoriaux, participent directement à la mise en application des lois et des règlements sur l'environnement et les ressources nordiques.[7] Ce nombre ne comprend pas les comités spéciaux de coordination interministérielle ou intergouvernementale, les groupes d'étude, les organismes spéciaux (comme l'Administration du pipeline du Nord), les comités parlementaires et, enfin, les équipes de négociation des revendications territoriales des autochtones. Toutes les recommandations émises par ces multiples instances, organismes et groupes influent sur la gestion de l'environnement et des ressources nordiques.

21. Il s'agit donc d'une organisation administrative complexe. On peut cependant avoir une idée d'ensemble de la situation par quelques observations d'ordre général.

22. Dans les territoires, le gestionnaire principal pour le compte du gouvernement fédéral est le MAIN. Au nord du 60° parallèle, le MAIN détient pratiquement tous les pouvoirs et remplit virtuellement tous les devoirs et toutes les fonctions qui incombent à un gouvernement provincial. Le MAIN agit en tant que gestionnaire de toutes les questions portant sur les ressources du

---

6. L'annexe C contient une liste des lois et des ordonnances s'appliquant à la gestion de l'environnement et des ressources nordiques.

7. Ministères

- . Affaires indiennes et du Nord
- . Environnement
- . Pêches et Océans
- . Santé nationale et Bien-être social
- . Énergie, Mines et Ressources
- . Transports

Organismes

- . Office national de l'énergie
- . Commission de contrôle de l'énergie atomique
- . Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada

Nord. Il détermine en grande partie la façon dont les terres, les eaux, les forêts et les ressources minières et pétrolières doivent être exploitées. Dans l'exercice de ses fonctions, il voit à l'application des règlements sur l'environnement et les ressources nordiques. De plus, le MAIN est chargé de formuler, au nom du gouvernement, les politiques sur le développement nordique, et de coordonner les activités fédérales à l'appui de ces politiques.

23. Mais, comme il est indiqué plus haut, le MAIN n'est pas le seul maître d'oeuvre du gouvernement dans le Nord. On compte aussi les gouvernements territoriaux, auxquels on a délégué d'importants pouvoirs sur les affaires locales et sur la faune. Il y a également un certain nombre d'autres ministères et organismes fédéraux dont les programmes influent sur l'évolution des activités dans le Nord. Mais, pour être vraiment efficaces et atteindre l'équilibre souhaité, ces programmes, approuvés en vertu de lois du Parlement et applicables à tout le pays, doivent être adaptés aux conditions et politiques particulières au Nord. Ils doivent de plus s'ajuster aux programmes du MAIN, aux activités des gouvernements territoriaux et du secteur privé. C'est dans ce cadre et contexte que le ministère de l'Environnement doit assumer, lui aussi, ses responsabilités à l'égard du Nord.

Les responsabilités d'Environnement Canada dans le Nord

24. La principale préoccupation d'Environnement Canada est de préserver la qualité du milieu natural canadien.[8] Le ministère assume un rôle de leader et de coordonnateur fédéral des activités reliées à cet objectif. Dans une certaine mesure, le rôle de coordonnateur qui lui est confié est semblable à celui qu'assume le MAIN; alors que ce dernier coordonne toutes les activités fédérales dans le Nord, y compris la gestion des ressources et de l'environnement, Environnement Canada coordonne les affaires environnementales du gouvernement fédéral pour l'ensemble du pays, y compris le Nord. Étant donc la conscience et le coordonnateur du gouvernement en matière d'environnement, Environnement Canada est censé, à ce double titre, fournir au MAIN orientation et conseils dans l'élaboration des programmes et des politiques nordiques, et ce, sur tous les aspects de la préservation de la qualité de l'environnement.

25. Environnement Canada est également chargé des politiques et des programmes relatifs aux forêts et aux eaux intérieures, à la faune, aux parcs, à la météorologie, à la lutte contre la pollution et à plusieurs autres questions. Ces responsabilités lui incombent en vertu de la Loi sur le ministère de l'Environnement et des 12 autres lois dont la mise en application lui

---

8. L'annexe D contient un sommaire des mandats d'Environnement Canada énoncés dans la Loi sur le ministère de l'Environnement, une liste des autres lois dont l'administration relève du ministre de l'Environnement et une liste des objectifs du ministère. L'annexe fait également mention de l'apport des divers services du ministère aux affaires du Nord.

appartient. Les mandats confiés par ces lois, y compris les programmes et les politiques qui en découlent, conviennent particulièrement bien au développment du Nord.

26. Afin d'assumer ses différentes responsabilités touchant les affaires nordiques, Environnement Canada doit remplir plusieurs rôles, dont ceux de :

- chercheur : faire avancer les connaissances, et fournir des renseignements scientifiques sur les éléments et les processus atmosphériques et biosphériques, sur les potentialités des ressources renouvelables et sur les implications gestionnelles de leur exploitation et, enfin, sur les techniques susceptibles de satisfaire aux besoins environnementaux;

- planificateur, gestionnaire et administrateur des ressources : administrer les parcs nationaux, les parcs et lieux historiques nationaux, les programmes sur les oiseaux migrateurs et leurs refuges, les réserves nationales de faune; assumer les obligations gestionnelles du Canada découlant des traités internationaux sur la faune; coordonner l'élaboration de plans exhaustifs pour la gestion des eaux des bassins hydrographiques nordiques; appliquer les règlements sur la lutte antipollution et autres règlements édictés en vertu des lois administrées par le ministère de l'Environnement;

- conseiller en matière de climat et de prévisions météorologiques : fournir des prévisions et des informations sur la météo, sur les glaces et sur l'état des mers; prodiguer des conseils et des prévisions sur le climat en vue d'assurer, dans le cadre des activités industrielles et de transport, la protection de la vie humaine, des biens et de l'environnement;

- coordonnateur des interventions d'urgence : mettre sur pied un mécanisme de rapport et de surveillance des urgences environnementales et voir à prendre les mesures nécessaires à cette fin; coordonner l'élaboration de plans d'intervention d'urgence et les programmes de prévention de déversements d'hydrocarbures et de matières dangereuses;

- vérificateur de l'environnement : surveiller la qualité de l'environnement et la convenance des mesures de protection et de gestion de l'environnement prises par les ministères et autres organismes fédéraux;

- conseiller scientifique : fournir les informations environnementales d'ordre scientifique et les conseils nécessaires à la conception, à l'utilisation et à la réglementation des techniques industrielles, dans l'optique d'assurer la sécurité, l'efficacité et des économies à long terme, et de prévenir l'endommagement du milieu nordique;

- conseiller en matière de politique : fournir les conseils et les lignes directrices, en vue d'aider à définir les objectifs et les processus auxquels doivent se conformer les politiques et les programmes gouvernementaux visant la conservation de la qualité de l'environnement et des ressources renouvelables;

- négociateur et représentant : appuyer la négociation d'accords intergouvernementaux pour la résolution des problèmes environnementaux transfrontaliers; représenter le Canada dans les rencontres internationales, et y défendre ses intérêts et opinions sur le Nord canadien;

- défenseur : encourager une utilisation durable des ressources renouvelables, un usage prudent des ressources non renouvelables et la protection du patrimoine naturel et culturel; recommander des mesures préventives ou correctives pour éviter de graves problèmes environnementaux;

- éducateur : informer et consulter le public sur l'état et les tendances tout à la fois de la qualité de l'environnement et de la gestion des ressources nordiques; soutenir son intérêt, faciliter sa compréhension et favoriser sa réflexion à long terme, eu égard à tout ce qui a trait aux affaires nordiques;

- exploitant d'installations dans le Nord : exploiter des postes météorologiques, des parcs et autres installations qui, en plus de leurs fonctions premières, constituent des apports importants aux collectivités, aux systèmes de transport et de communications et à l'infrastructure scientifique dans le Nord canadien.

27. Voilà qui illustre bien la diversité et l'importance des tâches qu'assume Environnement Canada dans cette région. Cependant, comme le montre l'esquisse de l'organisation administrative dans le Nord, le ministère n'y détient pas un mandat exclusif en matière d'environnement. De nombreuses autres organisations gouvernementales y sont également impliquées. Pour atteindre une gestion vraiment efficace de l'environnement et des ressources nordiques, il faut que les organismes gouvernementaux, l'industrie et les publics intéressés oeuvrent de concert. L'identification des questions, problèmes et besoins relatifs à l'environnement et aux ressources nordiques est d'une importance capitale pour la mobilisation et la concertation des efforts. Examinons maintenant ces différents aspects de la situation.

III. LES QUESTIONS, PROBLÈMES ET BESOINS PRIORITAIRES EN MATIÈRE DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE NORD

28. Dans une large mesure, la gestion de l'environnement subit l'influence des facteurs sociaux et institutionnels dont certains sont actuellement en plein essor dans le Nord canadien. Bon nombre des problèmes dans le Nord sont reliés aux droits des autochtones et au statut des gouvernements territoriaux. Le règlement des revendications territoriales des autochtones et l'adoption de certains ajustements dans la répartition des compétences devraient résoudre certains de ces problèmes.[9] Le règlement de ces questions constituera un jalon important dans l'évolution politique du Nord.

29. Parallèlement aux décisions qui détermineront de quelle façon les droits de propriété des ressources seront accordés et de quelle façon les responsabilités d'administration publique seront assignées, il y a lieu de concevoir, sans perte de temps, de nouvelles mesures qui garantissent l'utilisation judicieuse et la gestion prudente de l'environnement et des ressources nordiques. Le rythme accéléré du développement nordique a non seulement créé de nouvelles attentes, mais suscité des conflits d'utilisation des ressources, mis en danger et quelque peu endommagé, déjà, certains écosystèmes nordiques, entraîné l'adoption de règlements qui provoquent insécurité et incertitude, et soulevé des discussions qui vont s'envenimant sur des questions de valeurs et de priorités. Mais les priorités ne doivent pas porter uniquement sur les problèmes courants. L'accent doit également être mis sur les possibilités d'éviter, au cours des années à venir, les coûts sociaux, économiques et environnementaux inutiles. Ces possibilités englobent un large éventail d'activités, à partir de problèmes très précis (p. ex., celui de la gestion de la circulation en mer), jusqu'à des tâches plus larges liées à la gestion de l'environnement (p. ex., les implications des changements et de l'oscillation climatiques).

30. Il faut se pencher sur un certain nombre de questions. Elles ne sont pas toutes de même nature et la majorité d'entre elles soulèvent des problèmes qui ne sont encore qu'hypothétiques, c'est-à-dire des problèmes évitables à condition que soient prises à temps les mesures préventives appropriées. Voici la liste de ces questions :

---

9. En novembre 1982, le ministre du MAIN a annoncé une importante politique visant à résoudre ces problèmes. Voir le Communiqué 1-8227 (MAIN) du 26 novembre 1982, portant sur le développement dans le Nord canadien compte tenu de la constitution. Les décisions prises sur les droits des autochtones, lors des débats constitutionnels, pourraient également avoir une grande influence sur la gestion de l'environnement et des ressources nordiques.

- La politique sur l'utilisation des ressources
- La réglementation sur les ressources et sur l'environnement
- La protection des aires écologiques importantes
- Le maintien des espèces
- Les incidences et les responsabilités transfrontalières
- Le transport dans l'Arctique et les déversements d'hydrocarbures en mer
- Les corridors de transport et les incidences connexes
- Le maintien de la sécurité dans des conditions difficiles
- Les déchets industriels et municipaux
- L'aménagement forestier et la lutte contre les incendies
- La recherche et la surveillance

La politique sur l'utilisation des ressources

31. Dans le cadre des politiques sur les ressources nordiques, politiques auxquelles se sont conformés les gouvernements fédéraux depuis la fin du dernier conflit mondial jusqu'à 1970, la majeure partie du Nord a été ouverte à toutes sortes d'exploitation des ressources sans que ne soient imposées, à quelques exceptions près, des restrictions sur les activités de mise en valeur.[10] Dans le but d'accélérer le développement économique, on accordait la priorité à la mise en place de procédés efficaces de délivrance, à des intérêts privés, de permis d'exploitation des ressources. On prêtait peu d'attention aux effets secondaires de cette exploitation ou aux implications découlant de schémas plutôt flous et évolutifs d'utilisation des ressources. Vers les années 70, on s'est aperçu que cette approche ne convenait plus au développement sans cesse plus accéléré de cette région. Les conflits devenaient trop nombreux.

32. La première réaction aux problèmes naissants s'est manifestée au début des années 70, avec la publication d'une politique exhaustive sur le développement du Nord,[11] et la mise en place de nouveaux règlements visant à accroître le contrôle de l'exploration et de l'exploitation des ressources. On s'est également occupé de créer de nouveaux parcs nationaux dans cette région, mais aucune mesure n'a été prise pour évaluer et guider, de façon systématique, les changements qui se produisaient dans les modes d'utilisation des ressources. Les conflits à cet égard et les préoccupations d'ordre environnemental se sont accrus tout au long de la décennie. À l'approche des années 80, on a reconnu

---

10. L'annexe E contient un exposé sur l'évolution de la politique d'utilisation des ressources nordiques.

11. Ministère des Affaires indiennes et du Nord, Le Nord canadien 1970-1980 (Ottawa : Information Canada, 1972).

qu'il fallait instaurer, en territoire nordique, des systèmes officiels de planification de l'utilisation des ressources et adopter des politiques sectorielles révisées en vue d'orienter les efforts de planification. En juillet 1981, le conseil des ministres a entrepris un examen de la situation et a décrété la mise en place, dans chaque territoire et sous la direction du MAIN, de systèmes de planification des modes d'utilisation des terres.

33. Finalement, il reste à concevoir et à mettre en oeuvre ces systèmes, une tâche considérable. Il faut de plus examiner et mettre à jour les politiques sectorielles sur l'utilisation et la gestion des ressources nordiques (p. ex., les politiques sur les eaux intérieures du Nord, sur la faune et sur l'aménagement forestier, de même que celles sur l'exploitation des gisements miniers et des hydrocarbures). Pour y parvenir, il faut s'attarder à l'élaboration de mesures qui permettront de tirer plus efficacement profit des ressources renouvelables dans le cadre d'une exploitation durable, ce qui est particulièrement important pour les autochtones désireux de garder leur mode de vie traditionnel. De telles mesures favoriseront également une plus grande diversité économique, et feront pendant aux fortes tendances de quelques grandes entreprises à concentrer leurs efforts sur l'exploitation intensive et massive des ressources non renouvelables.

La réglementation sur les ressources et sur l'environnement

34. Au cours des dix dernières années, on a promulgué de nombreux règlements découlant des lois et ordonnances appliquées par divers organismes gouvernementaux. L'objectif était de résoudre les problèmes reliés à l'exploitation des ressources et à l'environnement en milieu nordique. Chaque groupe de règlements s'applique à des situations précises, et s'appuie sur de solides raisons de protection de l'intérêt public. Mais, dans l'ensemble, on obtient un système de réglementation fragmentaire, qui tend à être réactif et uniquement ponctuel. La complexité, les retards et l'incertitude qui en résultent inquiètent à la fois les groupes de conservation et les promoteurs de l'exploitation des ressources. Règle générale, ces derniers reconnaissent la nécessité de règlements pour protéger l'intérêt public. Ils exigent, cependant, que les règles d'application soient claires et uniformes.

35. Comme pour la question de l'utilisation des ressources, le problème de la réglementation illustre le besoin de systèmes de planification des modes d'utilisation des ressources. Mais il met aussi en lumière une autre nécessité, à savoir que les systèmes de planification doivent permettre d'aller au-delà de la simple détermination des utilisations qui conviennent le mieux à certaines régions nordiques. Il faut que ces systèmes fournissent des lignes directrices sur la gestion des ressources, pouvant servir de guide dans l'application des systèmes réglementaires. Une autre priorité consiste à élaborer ces lignes directrices et à les raccorder aux systèmes réglementaires et aux plans d'utilisation des terres.

36. Il faut également un effort concerté pour améliorer la coordination entre les organismes de réglementation, ainsi que pour clarifier les procédés et les méthodes de réglementation, tant au profit de l'industrie que des publics intéressés. Il faut avoir comme objectif la création d'arrangements administratifs efficaces, directs et complets, qui assurent la prise de décisions effectives et opportunes sur l'exploitation des ressources.

La protection des aires écologiques importantes

37. Les environnements nordiques pardonnent moins facilement que ceux du Sud du Canada. Les perturbations des écosystèmes du Nord doivent être mesurées en termes de décennies plutôt que d'années, et peuvent avoir des incidences graves. La faune et la flore croissent dans des conditions difficiles et sont, par conséquent, très vulnérables aux perturbations imputables à l'activité humaine. Si, à cause de la disparition d'habitats ou d'autres facteurs, les populations fauniques subissent une diminution, il se peut qu'elles ne reviennent jamais à leur niveau antérieur. De plus, la diminution importante d'une espèce peut grandement perturber un écosystème et avoir des incidences négatives sur d'autres espèces.

38. On s'inquiète particulièrement de la protection de certaines "oasis" arctiques où les conditions biologiques favorisent des concentrations particulièrement élevées d'espèces fauniques. Le détroit de Lancaster, dans l'Est de l'Arctique, en est un exemple. On y trouve environ 40 % de la population nord-américaine de bélugas, 85 % des narvals et le tiers de toutes les espèces d'oiseaux de mer qui se reproduisent dans l'Est de l'Amérique du Nord. Il s'agit également d'un habitat d'importance critique pour les phoques, les morses et les ours blancs. Une autre région menacée est le versant nord du Yukon, qui constitue l'aire de mise bas de la harde de caribous de la Porcupine. Une autre zone, celle du delta du Mackenzie, est très importante pour les animaux à fourrure, les poissons et les oiseaux migrateurs. De plus, les eaux peu profondes et tièdes de la baie du Mackenzie constituent une aire primordiale pour la mise bas des bélugas. De graves perturbations des conditions biologiques de ces zones spéciales influeront non seulement sur ces zones elles-mêmes, mais également sur des aires qui en sont éloignées.

39. De telles zones ont une importance mondiale. La Stratégie mondiale de la conservation le reconnaît et considère le Nord canadien comme une zone prioritaire internationale pour l'établissement d'aires écologiques protégées.[12] Pour le moment, on ne protège ni ne gère officiellement que peu

---

12. Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service d'un développement durable, élaborée avec l'aide du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du World Wildlife Fund (Gland, Suisse : UICN, 1980), carte nº 3.

de ces aires importantes aux fins d'en sauvegarder les valeurs écologiques. À moins que l'on n'agisse rapidement, le développement industriel accéléré peut empêcher à tout jamais la protection de certaines de ces aires vitales. Il faut absolument établir une politique pour maintenir ces aires en bon état et élargir considérablement le réseau des aires écologiques protégées.

Le maintien des espèces

40. Les travaux du comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada (CSEMDC) montrent que quatre espèces arctiques et subarctiques sont menacées ou en danger d'extinction, soit le courlis esquimau, la baleine boréale, le faucon pèlerin et le caribou de Peary.[13] D'autres populations ont diminué, sont devenues rares dans le Nord canadien, ou sont considérées comme vulnérables. Parmi celles-ci, on compte certaines hardes de caribous des steppes, des troupeaux de boeufs musqués et des populations de morses, ainsi que plusieurs espèces d'oiseaux de mer et de rapaces. On ne s'entend pas au sujet des causes ou des responsables de la baisse de certaines populations. Il est certain que les causes varient d'un cas à l'autre. La chasse explique clairement certaines baisses, notamment dans les secteurs avoisinant les collectivités nordiques ou facilement accessibles. Pour d'autres baisses, on peut accuser la contamination des habitats ou les perburbations causées par l'industrie. En plus des effets néfastes sur l'intégrité écologique et le capital génétique du Nord, le déclin des populations fauniques aquatiques et terrestres entraînera une diminution des activités économiques reliées à la chasse et à la pêche, dont dépendent beaucoup de résidents du Nord pour leur alimentation ou leur emploi. Il faut mettre un frein au déclin des populations fauniques et considérer ce freinage comme prioritaire.

41. Mais, le problème comporte d'autres facettes. Il faut accorder la priorité à une distribution plus équitable des ressources fauniques en fonction des utilisations et des besoins des usagers, à une gestion plus efficace de la faune et à une meilleure coordination entre ceux, organismes ou individus, qui en sont responsables. Ces questions sont hautement prioritaires si l'on veut maintenir la diversité, l'adaptabilité et l'abondance des espèces nordiques. N'oublions pas que nous sommes tenus d'assurer la sauvegarde des espèces et des écosystèmes pour les générations futures.

---

13. CSEMDC, "Liste d'espèces avec leur statut désigné en avril 1983".

Les incidences et les responsabilités transfrontalières

42. Dans une certaine mesure, le Nord canadien peut être compris et géré sur une base régionale. Cependant, il y existe certains problèmes environnementaux dont la résolution nécessite la coopération et l'adoption de mesures à l'échelle fédérale-provinciale-territoriale et internationale. Parmi les principaux problèmes nordiques transfrontaliers, citons ceux qui touchent les bassins hydrographiques, les espèces migratrices, le milieu marin et la qualité de l'air. Il importe particulièrement que le Canada coopère avec ses voisins de la région circumpolaire à l'acquisition et à l'échange des informations scientifiques nécessaires au règlement de ces problèmes.

. La quantité et la qualité de l'eau

43. On avance parfois des propositions de développement qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les cours d'eau traversant des limites provinciales et territoriales, ou encore la frontière entre le Yukon et l'Alaska. Citons, entre autres projets :

- le transfert possible des eaux des rivières de la Paix et Athabasca, en Alberta, vers les bassins du Sud;

- l'endiguement proposé sur la rivière Liard, en Colombie-Britannique, ou sur la rivière des Esclaves, en Alberta, pour la production d'électricité;

- la régularisation éventuelle du débit des lacs à la limite de la Colombie-Britannique et du Yukon, en vue de créer des réservoirs pour la production hydro-électrique sur le fleuve Yukon, en aval, ou pour la dérivation des eaux vers la Colombie-Britannique;

- l'exploitation des sables bitumineux et autres opérations minières dans les secteurs d'eau d'amont des rivières coulant vers le nord.

44. De telles entreprises, réalisées séparément ou conjointement, pourraient entraîner de graves problèmes quant à la quantité et à la qualité de l'eau dans les territoires, à moins que les incidences environnementales ne soient efficacement prises en compte par les diverses autorités concernées. Par exemple, l'aménagement d'un barrage sur la Liard pourrait modifier l'inondation printanière du fleuve Mackenzie et, ainsi, influer grandement sur les écosystèmes du delta du Mackenzie et sur le micro-climat de la vallée du Mackenzie. Dans certains cours d'eau nordiques, la qualité de l'eau pourrait être diminuée par les effluents provenant de l'exploitation des sables bitumineux ou du traitement des minéraux.

45. Bon nombre des problèmes soulevés peuvent être évités, tandis que d'autres peuvent être grandement atténués par la mise en oeuvre de plans exhaustifs de gestion des eaux pour les bassins touchés. Pour ce faire, il faut cependant que les autorités concernées agissent de façon concertée. Des accords intergouvernementaux permettant la planification nécessaire et la mise en oeuvre des mesures voulues constituent une autre priorité de la gestion du milieu nordique.

. Les espèces migratrices

46. Certaines espèces nordiques traversent des limites provinciales-territoriales ou des frontières internationales au cours de leur migration. Par conséquent, plusieurs administrations se partagent ces ressources et les responsabilités de gestion. Par exemple, les hardes de caribous de Kaminuriak et de Beverly traversent, au cours de leur migration, les Territoires du Nord-Ouest, le Manitoba et la Saskatchewan. Certains mammifères marins et oiseaux de mer de l'Est de l'Arctique canadien fréquentent les eaux territoriales et les côtes du Groenland, où ils sont considérés comme étant d'une grande importance pour l'économie locale. De même, la harde de caribous de la Porcupine et les baleines boréales de l'Ouest de l'Arctique franchissent la frontière canado-américaine (Yukon-Alaska). Les populations d'oiseaux migrateurs qui se reproduisent dans le Nord canadien visitent de nombreux pays de l'Amérique du Nord et du Sud lorsqu'ils effectuent leurs longues migrations qui, souvent, les conduisent d'un bout à l'autre d'un hémisphère.

47. Il est impossible d'assurer le bien-être de ces espèces si les multiples autorités concernées prennent séparément les mesures gestionnelles qui leur semblent appropriées. Il faut, dans ces cas, que l'action soit concertée. Un certain nombre des espèces concernées, mais pas toutes, font l'objet d'accords permettant une gestion collective ou multilatérale de leurs populations. Il reste à négocier des traités ou des accords sur la gestion et la protection multilatérales de certaines autres espèces (p. ex., la harde de caribous de la Porcupine). Il faut également préparer, mettre à jour et surveiller les systèmes de gestion transfrontalière nécessaires au maintien des populations mentionnées.

. La recherche dans les océans du Nord

48. Bon nombre des entreprises d'exploration des hydrocarbures dans le Nord concentrent leurs efforts sur les zones hauturières. Ces efforts, et toutes les activités de production qui pourront suivre, devront se confronter aux problèmes posés par la formation et le déplacement des glaces de mer, notamment dans le design, la construction et l'exploitation des plates-formes ou des îles artificielles de forage et d'extraction. La glace de mer constitue un élément

important à considérer dans les cas de construction de pipelines sous-marins et pour le transport dans l'Arctique. Pour tous les projets en question, l'industrie et le gouvernement doivent effectuer des investissements considérables. Aussi, l'acquisition de connaissances approfondies sur les conditions océanographiques et la capacité de faire des prévisions à long terme sur l'importance et les déplacements de la glace de mer sont-elles essentielles. Les connaissances et la capacité requises pour affronter ces éléments ne peuvent être assurées qu'au moyen d'études coordonnées s'intéressant à tout le bassin de l'Arctique et aux régions de l'Atlantique-Nord, notamment en ce qui touche les conditions océanographiques et climatiques. Pour y parvenir, la coopération internationale est nécessaire. Le Canada a pris part, et devrait maintenir sa participation, à des études internationales sur le milieu marin arctique et sur la glace de mer.

. La qualité de l'air

49. Les systèmes circulatoires atmosphériques sont de nature planétaire et ne tiennent pas compte des frontières politiques. Ainsi, les polluants atmosphériques d'un pays sont souvent transportés, par la circulation atmosphérique, très loin de leur pays d'origine. C'est ce qui se produit dans le cas des pluies acides, un problème environnemental dont s'inquiètent de nombreux pays, y compris le nôtre. Au Canada, le débat porte principalement sur les effets des pluies acides sur les milieux aquatiques et terrestres dans le Centre et dans l'Est du pays. Mais les polluants atmosphériques se trouvent également dans l'Ouest et le Nord du Canada, et il semble qu'ils ne cessent d'augmenter en quantité. Mentionnons, par exemple, la brume arctique, dont la gravité s'est grandement accrue dans l'Ouest de l'Arctique canadien au cours des deux dernières décennies. Ce phénomène est causé par les activités industrielles d'autres pays. De plus, dans certaines provinces, l'industrie produit des émissions qui se transforment en polluants atmosphériques aboutissant dans le Nord canadien. Il nous reste encore beaucoup à apprendre au sujet des effets de ces polluants sur les écosystèmes nordiques. Toutefois, on sait qu'une grande portion du Nord, par exemple le Bouclier canadien, est particulièrement sensible aux précipitations acides.

50. Pour résoudre le problème des polluants atmosphériques, il faut prendre des mesures d'une envergure comparable à la circulation atmosphérique elle-même. Il faut que toutes les compétences concernées coopèrent à la recherche et prennent ensemble les mesures de réduction requises. La signature d'accords visant à faciliter, d'une part, l'adoption de ces mesures et, d'autre part, la réalisation de programmes antipollution vigoureux, entrepris sur une base bipartite ou multipartite, constitue une priorité environnementale majeure.

Le transport dans l'Arctique et les déversements d'hydrocarbures en mer

51. Le transport dans l'Arctique est une activité risquée qui nécessite, par conséquent, des systèmes de navigation perfectionnés. Cette activité requiert également la construction d'installations portuaires, ce qui entraîne, dans bien des cas, des travaux de dragage destinés à approfondir des canaux ou à aménager des quais ou des îles artificielles. À moins que l'on ne procède avec beaucoup de soin au choix de l'emplacement, au design et à l'ingénierie des ports et autres installations connexes, des dégâts importants peuvent se produire dans les zones estuariennes où se concentrent les populations fauniques aquatiques et terrestres.

52. Les opérations maritimes et l'exploitation des installations hauturières posent également des menaces à l'environnement. Signalons, notamment, les activités maritimes d'exploration et de production d'hydrocarbures. Les déversements d'hydrocarbures en mer sont à peu près toujours difficiles à contrôler et leur nettoyage pose de nombreux problèmes. Mais dans les zones marines de l'Arctique, les glaces flottantes, les icebergs, l'hiver froid et sombre et l'emplacement même des activités compliquent encore davantage la situation. Les hydrocarbures déversés dans les eaux glaciales arctiques ne se dégradent pas rapidement. Ils peuvent demeurer le long des côtes et à l'intérieur de la glace de mer pendant de nombreuses années. Pendant ce temps, les poissons, les oiseaux de mer, les phoques, les ours blancs et d'autres espèces fauniques peuvent être victimes d'empoisonnement, de manque de nourriture, de la dégradation de leur habitat et de la diminution de leur capacité physique d'isolation. Afin de protéger ces espèces, il faut absolument réduire au minimum les risques de déversements d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses.

53. Les activités maritimes dans le Nord peuvent avoir d'autres incidences graves. On se préoccupe, par exemple, des répercussions des bruits industriels de même fréquence que ceux produits par des mammifères marins, tels que les baleines, les morses et les phoques, pour communiquer entre eux. Le bruit des hélices et des moteurs pourrait brouiller les signaux utilisés par ces animaux pour trouver leur nourriture ou les autres membres de leur groupe, ou pour éviter les prédateurs.

54. Tous ces facteurs montrent bien la nécessité d'une démarche prudente et graduelle dans l'utilisation des techniques industrielles marines dans l'Arctique. Avant d'opérer à plein rendement, il importe d'évaluer soigneusement les incidences environnementales et d'expérimenter à fond les mesures d'atténuation. Cette consigne s'applique particulièrement aux propositions visant à instaurer le transport à longueur d'année dans les eaux couvertes de glace. Il est possible de prévoir certains effets sur la glace de mer, le climat et les mammifères marins. Cependant, avec les connaissances actuelles, il est impossible de les prévoir tous.

Les corridors de transport et les incidences connexes

55. Le transport en mer n'est pas le seul mode de transport à avoir des incidences sur le milieu nordique. Le transport sur terre, dans les eaux intérieures et dans les airs a également ses répercussions. Les routes et les chemins de fer peuvent avoir des incidences négatives sur les processus naturels de drainage, de même que sur les habitats des poissons et des animaux, si, dans le cadre de la planification et de la construction, on ne tient pas compte des aspects écologiques. De plus, les nouveaux chemins de fer et les nouvelles routes (p. ex., la route de Dempster) permettent au public d'accéder facilement à des zones qui, auparavant, étaient difficiles à atteindre, d'où une augmentation des perturbations éventuelles chez la faune et le poisson. De même, la circulation de chalands et le vol des avions à faible altitude risquent d'effarer les espèces fauniques au cours des périodes de reproduction, de mise bas et de nidification.

56. Le tracé, la construction et l'exploitation des pipelines et des gazoducs peuvent également avoir un certain nombre d'incidences néfastes sur l'environnement si aucune précaution n'est prise. Il faut élaborer soigneusement des lignes directrices et des règlements afin de réduire au minimum les risques de bris et de déversements. Tout comme pour les routes et les chemins de fer, il importe également de prévenir les dangers d'érosion, de perturber le moins possible le pergélisol, ainsi que les populations fauniques et leurs habitats.

Le maintien de la sécurité dans des conditions difficiles

57. On progresse rapidement dans le prolongement des réseaux de transport vers les régions les plus reculées du Nord. Cependant, les points de rencontre des différents réseaux sont encore relativement dispersés et peu nombreux. Il faut couvrir de grandes distances sur des superficies peu peuplées ou inhabitées. En cas de problèmes ou d'accidents, les secours peuvent être longs à arriver. Il y a aussi les risques de tempêtes soudaines et d'inondations, de brouillard fréquent et quelquefois persistant, de vents contraires, d'embâcles, de poudrerie, et les problèmes causés par l'érosion des routes, la glace de mer et le pergélisol, et par la formation de glace sur les avions et les bateaux. Il faut également mentionner l'hiver sombre, long et glacial, ainsi que les saisons dangereuses de la glaciation et des débâcles. Séparément ou ensemble, ces éléments posent de sérieux et constants défis aux activités de transport en territoire nordique.

58. La protection de la vie humaine et des biens doit toujours être considérée comme prioritaire, a fortiori quand on considère les conditions et les éléments nordiques. Pour atteindre les niveaux désirables de sécurité dans le domaine du transport, il faut des moyens fiables de prévision de l'état de

l'environnement, des systèmes éprouvés pour la navigation, des réseaux efficaces de communication et, lorsqu'il y a lieu, des services de surveillance de la circulation. Parce que la circulation est plus intense dans le Nord, il est nécessaire d'améliorer les systèmes de prévision de l'état de l'environnement et les autres systèmes de soutien pour pouvoir diffuser, aussi souvent qu'il le faut, une information météorologique précise, et s'assurer ainsi que le transport se fait dans des conditions sécuritaires. En réduisant les risques d'accident, on diminue les risques de pollution et on sauvegarde, du même coup, la qualité de l'environnement.

Les déchets industriels et municipaux

59. Certaines opérations minières produisent des déchets toxiques qui, s'ils ne sont pas contenus et traités adéquatement, menacent la santé humaine et les écosystèmes aquatiques et terrestres. Cette menace est évidente lorsqu'on laisse des éléments radioactifs, de l'arsenic, du cyanure et d'autres sous-produits toxiques pénétrer directement dans les cours d'eau, les lacs ou les zones riveraines, ou y pénétrer indirectement par les réservoirs résiduaires. Les déchets domestiques menacent également la santé humaine et le milieu naturel si leur gestion n'est pas adéquate. On a fait des progrès considérables, ces dernières années, dans la gestion et le confinement des déchets dangereux. Il faut toutefois continuer de faire preuve de vigilance. Pour toute nouvelle exploitation minière et pour toute formation d'une nouvelle agglomération ou implantation d'une nouvelle collectivité, il est nécessaire de prévoir des mesures efficaces pour la gestion des produits dangereux. Il faut, de plus, déployer des efforts continus pour adapter les techniques de traitement des déchets aux conditions particulières du Nord, notamment les basses températures et le pergélisol.

L'aménagement forestier et la lutte contre les incendies

60. Comparé aux vastes étendues de forêt boréale que comportent les territoires, le volume en bois debout de la forêt commerciale nordique est plutôt limité. Cette situation est surtout imputable au faible taux de croissance, dû à de multiples facteurs. Il existe tout de même une industrie forestière nordique, un maillon -- certes petit, mais régionalement important -- du secteur forestier national. Elle dessert principalement les marchés locaux mais, en matière de semences d'arbres, elle constitue un important fournisseur sur les marchés internationaux.

61. Les incendies de forêt et, à un moindre degré, les maladies et les ravageurs forestiers nuisent aux opérations forestières.[14] Mais les répercussions de ces fléaux, spécialement le feu, ne se terminent pas là. Les feux de forêt nordiques peuvent embraser de très grandes superficies, exterminant les animaux à fourrure, détruisant leur habitat et les installations de piégeage, brûlant ou perturbant les autres animaux. Les conséquences pour la chasse, le piégeage, le tourisme et les loisirs peuvent être très graves, d'autant plus que toutes ces activités ont une grande importance économique et sociale en milieu nordique.

62. Les incendies forestiers menacent également les collectivités, les installations de transport et autres ouvrages ou équipements destinés aux activités touristiques ou à l'exploitation des ressources. Les pertes financières sont élevées et les perturbations sociales sont parfois tragiques lorsque le feu ravage des secteurs habités.

63. Il peut y avoir, en une seule saison, une multitude d'embrasements, dont plusieurs très étendus et survenant souvent dans des régions reculées. Il n'est ni possible, ni souhaitable du point de vue environnemental, d'éteindre, dès leur détection, tous les feux de forêt qui se déclarent dans le Nord. La lutte contre les incendies doit donc se faire sur une base sélective. Ce sont là des décisions qui, pour être judicieuses, nécessitent une connaissance poussée de l'écologie forestière nordique, de même que des valeurs économiques et sociales en cause.

64. Il est également nécessaire de connaître l'écologie de la végétation nordique pour diriger la régénération des forêts dévastées par le feu ou ayant fait l'objet d'une coupe, pour mener la lutte contre les maladies et les ravageurs forestiers, pour évaluer les incidences environnementales des projets d'exploitation, pour planifier les projets d'utilisation des terres et pour mener des travaux de recherche sur le changement climatique. À mesure que le développement du Nord progresse, nous devons maintenir la progression de nos connaissances sur la dynamique de la végétation nordique, et de notre compétence dans la gestion forestière. À défaut de ce faire, nous risquons de subir, à long terme, des pertes dépassant de beaucoup les avantages commerciaux immédiats d'une exploitation trop rapide.

---

14. Les incendies de forêt spontanés jouent un rôle important dans la dynamique environnementale. Il en est de même des maladies et des ravageurs forestiers qui sont naturellement associés à certains écosystèmes. Tous ces éléments peuvent être très nuisibles aux activités humaines. Chaque année, le Canada subit des pertes appréciables en forêts commerciales et autres à cause des incendies spontanés ou provoqués par l'homme, et des dommages causés par les maladies et les insectes forestiers. La difficulté inhérente à une bonne gestion forestière consiste à lutter efficacement contre le feu et les ravageurs afin d'éviter qu'ils n'interrompent indûment l'utilisation de cette ressource, mais de le faire de façon telle que le système forestier dans son ensemble ne se trouve pas affaibli par l'élimination de ces agents naturels de nettoyage.

La recherche et la surveillance

65. Depuis toujours, le développement des sciences sur l'environnement nordique était l'affaire presque exclusive de programmes fédéraux. Cependant, l'industrie a décuplé ses efforts dans ce domaine au cours des dix dernières années, alors que les budgets gouvernementaux, eux, ont été réduits, connaissant une croissance réelle nulle ou presque.

66. La façon dont l'industrie traite les problèmes environnementaux nordiques est des plus encourageantes. Les plans et devis de nombreux projets industriels nordiques révèlent un niveau élevé de planification environnementale. Cependant, les efforts notables déployés par l'industrie ont créé un déséquilibre relatif eu égard à l'ensemble des travaux scientifiques consacrés au milieu nordique. Seul le gouvernement est en mesure de rétablir cet équilibre.

67. Les travaux scientifiques de l'industrie portent principalement sur la recherche appliquée, c'est-à-dire sur des problèmes précis qui réclament des solutions immédiates pour permettre l'avancement industriel. La percée importante de l'industrie à ce niveau a entraîné un certain retard et une certaine négligence dans l'étude des processus physiques et biologiques fondamentaux. Cette situation illustre bien le besoin accru, et non encore satisfait, de procéder à des synthèses scientifiques et de faire le point sur l'ensemble des connaissances reliées au milieu nordique. Ces synthèses sont nécessaires à la formulation de politiques judicieuses de gestion et de protection. Elles sont également nécessaires pour permettre aux organismes gouvernementaux d'évaluer les conclusions de la recherche effectuée par l'industrie, une tâche qui devient de plus en plus difficile.

68. Les banques de données scientifiques du gouvernement sont souvent inadéquates ou inexistantes, et le personnel scientifique assez compétent pour interpréter les méthodes et les conclusions de la recherche industrielle n'est pas assez nombreux. Dans certains cas, le gouvernement est acculé à prendre des décisions en se basant uniquement sur les données et les interprétations de l'industrie, d'où la possibilité de graves retards et incertitudes qui créent des problèmes tant à l'industrie qu'au gouvernement.

69. Pour assurer le développement équilibré du Nord, les programmes scientifiques du gouvernement doivent aller de pair avec le rythme croissant des activités industrielles. Il faut augmenter considérablement la recherche fondamentale sur les systèmes environnementaux, de même que sur les techniques et méthodes de surveillance de l'environnement. Comment parvenir autrement à vérifier les hypothèses et à évaluer les incidences écologiques réelles de l'activité industrielle? Il faut également que le gouvernement et l'industrie réalisent des programmes bien conçus de recherche, d'information et de surveillance pour être en mesure de faire face aux imprévus.

70. Finalement, il importe d'encourager la recherche libre sur le milieu nordique, c'est-à-dire indépendante du gouvernement et de l'industrie -- par exemple, celle qui se fait par des organisations locales ou par les universités selon leurs propres initiatives, perceptions et priorités. La croissance de cette recherche indépendante, dans le Nord et dans le reste du pays, et la création de liens étroits avec les pays qui font de la recherche sur les milieux nordique et polaire, constitue la meilleure façon de développer une science qui soit authentique et créative, et d'assurer la formation de scientifiques compétents en milieu nordique.

IV. LES PRINCIPES

Le partage des responsabilités

71. Les points énumérés dans la section précédente illustrent bien le large éventail et la nature complexe des défis posés par la gestion de l'environnement nordique. Il est toutefois possible, si les besoins prioritaires sont comblés, de faire des progrès importants dans le sens d'un développement équilibré.

72. Cependant, satisfaire à tous ces besoins ne peut être le fait d'une seule organisation, quelle qu'elle soit. Seules des mesures concertées, fruit d'une étroite collaboration entre les nombreux organismes en cause, peuvent permettre d'y parvenir. Il importe donc, au point de départ, que tous les organismes et groupes concernés fassent connaître clairement leur position sur l'avenir du Nord. Il importe également qu'ils acceptent de partager leurs opinions et de travailler ensemble en vue d'en arriver à l'adoption de stratégies et de tactiques communes. Un tel consensus constitue une condition sine qua non à la poursuite et à la réussite des efforts requis.

73. Désirant donner le ton, Environnement Canada consacre le reste du présent document à la présentation de ses propres positions. Celles-ci sont fondées sur les concepts déjà exposés dans ce document et sont présentées sous forme d'énoncés de principes directeurs et de politique.

Les principes directeurs

> L'humanité, dans sa volonté de réaliser son développement économique et dans sa quête des richesses naturelles, doit accepter la réalité de la limitation des ressources et de la capacité de charge des écosystèmes, et tenir compte des besoins des générations futures.[15]

74. Ce passage expose brièvement le but essentiel de la gestion de l'environnement, soit l'établissement de relations harmonieuses entre l'homme et son milieu naturel. Devant le but à atteindre et ses responsabilités à l'égard

---

15. Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), Stratégie mondiale de la conservation : la conservation des ressources vivantes au service d'un développement durable, préparée avec l'aide du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du World Wildlife Fund (Gland, Suisse : UICN, 1980), avant-propos.

du Nord, Environnement Canada s'inspire de la politique nordique du gouvernement fédéral et de ses propres politiques applicables à l'ensemble du pays.[16] Le ministère a de plus adopté, touchant la gestion de l'environnement nordique, un certain nombre de principes destinés à assurer que ses responsabilités et ses programmes soient fondés sur des perspectives écologiques, sociales et économiques justes. Ces principes sont tirés des politiques ministérielles nationales,[17] et font état des attitudes fondamentales du ministère à l'égard du développement dans le Nord.

75. Le premier principe, et le plus général, s'énonce comme suit : la notion de conservation doit être immanente à tous les aspects du développement dans le Nord. Le terme "conservation" se définit ici comme la gestion de l'utilisation de la biosphère, de l'atmosphère et de la lithosphère, de façon à procurer les plus grands avantages possibles aux générations actuelles tout en maintenant la potentialité de satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures. Suivant cette définition, la conservation est positive et dynamique. Elle englobe la préservation, le maintien, l'utilisation durable des ressources renouvelables, l'usage prudent des ressources non renouvelables, ainsi que le rétablissement et la mise en valeur du milieu naturel et de ses processus.

76. Un certain nombre de principes plus spécifiques découlent de l'énoncé général :

1. Il faut que le développement du Nord se fasse selon des plans notoirement approuvés et acceptés, conçus en fonction d'un développement équilibré et durable.

2. Il faut respecter les processus écologiques essentiels et les systèmes servant de support au biote, ainsi que protéger, à l'intention des générations futures, les écosystèmes, espèces et artefacts culturels uniques et caractéristiques.

3. Il faut réduire au minimum les menaces pour la santé humaine et la propriété.

4. Il faut que, dans toute la mesure du possible, ceux qui utilisent le milieu nordique pour produire des biens et services assument les coûts réels de cette utilisation, et que ces coûts se reflètent dans les prix de ces biens et services.

---

16. Par exemple, les politiques du MDE sur la qualité de l'environnement, sur les parcs nationaux et, sous peu, sur la conservation des ressources naturelles, ainsi que sur l'adaptation de l'homme à l'environnement, influeront sur l'orientation de ses travaux dans le Nord.

17. Le plan stratégique du ministère (août 1982) contient un sommaire des principes adoptés par le MDE pour l'accomplissement de son mandat.

5. Il faut éliminer ou limiter les émissions et les rejets de polluants afin d'en minimiser les effets, et imputer aux pollueurs le coût des mesures antipollution.

6. Il faut que les conflits d'utilisation des ressources soient résolus de façon à accélérer l'accroissement de la productivité dans la perspective d'un développement durable.

7. Il faut évaluer les propositions de développement en fonction de leurs coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux, en prenant soin de bien examiner la répartition de ces coûts et la distribution de ces bénéfices.

8. Dans la planification du développement du Nord, il faut tenir compte des répercussions environnementales cumulatives et synergiques des activités d'aménagement.

9. Il faut que les résidents du Nord aient facilement accès à l'information gouvernementale, puissent participer aux processus décisionnels et jouer un rôle important à toutes les étapes du développement.

10. Il faut mener des recherches sur les systèmes écologiques et sur les systèmes de surveillance de l'état de l'environnement, et tenir compte des données ainsi recueillies dans la planification et la gestion du développement.

11. Il faut assurer la coopération intergouvernementale, sur les plans national et international, pour le traitement efficace des problèmes environnementaux transfrontaliers d'importance majeure.

12. Il faut réaliser des programmes d'éducation et d'information pour sensibiliser davantage le public aux exigences de la conservation en milieu nordique.

77. En plus de se conformer aux principes susmentionnés dans son approche au développement du Nord, Environnement Canada encourage leur adoption par les autres organismes gouvernementaux dont les politiques et les programmes influent sur le projet nordique. L'adoption de ces principes marquera une étape importante vers la réalisation d'un développement équilibré.

Quelques positions additionnelles

78. La planification et la réglementation sont les deux conditions nécessaires à un développement équilibré, durable et fiable. Bon nombre des problèmes actuels de gestion du milieu nordique peuvent être résolus et des problèmes

potentiels, évités, si ces conditions sont respectées. Pour produire toutefois les fruits escomptés, planification et réglementation doivent se fonder, du point de vue d'Environnement Canada, sur des règles d'équité. On doit, dans l'exercice de ces deux fonctions, tenir compte des forces extérieures au marché et des autres facteurs sociaux, économiques et environnementaux; envisager le long terme et le court terme; et agir avec efficacité. Du fait que ces processus aient, en l'occurrence, une importance stratégique, Environnement Canada a élaboré des positions détaillées quant à un certain nombre d'activités de planification et de réglementation qui s'appliquent particulièrement bien à la gestion de l'environnement nordique. Ces positions, exposées à l'annexe F, portent sur la planification de l'utilisation des terres, sur la planification des aires protégées, sur la réglementation des activités industrielles et sur la recherche scientifique nordique afférente à la planification et à la réglementation.

V. LES POLITIQUES

Le but des politiques nordiques d'Environnement Canada

79. Les politiques nordiques d'Environnement Canada ont pour but :

de s'assurer que ses programmes et ses activités contribuent efficacement à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement dans le Nord canadien, et que le développement nordique soit durable, fiable et respectueux de l'environnement.

80. En termes simples, le mot "politique" englobe les décisions sur les objectifs à atteindre et sur les moyens à mettre en oeuvre pour leur réalisation. Environnement Canada a établi quatre objectifs pour orienter ses programmes nordiques dans la poursuite du but établi. Le ministère a également pris certains engagements généraux et formulé des stratégies en vue d'axer ses programmes sur les objectifs visés. Ce faisant, tous les facteurs, problèmes, principes et positions déjà exposés dans le présent document ont été pris en considération.

Les objectifs

81. Les quatre objectifs adoptés par Environnement Canada sont directement liés aux besoins prioritaires de la gestion du milieu nordique. Voici les objectifs en question :

1. favoriser l'établissement d'un réseau complet d'aires protégées dans le Nord, afin d'assurer la protection et la gestion adéquates des lieux et des sites importants pour la conservation du patrimoine naturel et culturel du Canada, et faire en sorte que le public puisse connaître et apprécier les caractéristiques naturelles et culturelles du Nord;

2. promouvoir l'adoption de techniques fiables et inoffensives pour l'environnement nordique dans les opérations d'exploration et d'exploitation des ressources, dans les activités reliées au transport et autres infrastructures, et dans les programmes de développement communautaire;

3. encourager une utilisation durable des ressources renouvelables du Nord, un usage prudent de ses ressources non renouvelables, et le règlement des problèmes environnementaux transfrontaliers;

4. accroître l'information disponible aux Canadiens sur l'état de l'environnement nordique et sur l'utilisation des ressources, et faciliter la consultation du public sur les politiques et les programmes de gestion nordique.

Les engagements d'Environnement Canada

82. Dans la poursuite de ses objectifs, Environnement Canada :

. considérera l'environnement du Nord comme l'une de ses premières priorités tout au long des années 80;

. s'assurera que ses programmes nordiques s'inscrivent dans la ligne des orientations et engagements de ses propres énoncés de politique, et soient conformes aux politiques nordiques du gouvernement;

. consultera les autres pays, les autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie, les universités, les organisations et les collectivités autochtones du Nord, les groupes d'intérêt public et les autres organismes intéressés, et collaborera avec eux aux fins d'en arriver à un consensus et à une concertation des efforts pour une gestion adéquate du milieu nordique;

. engagera des négociations avec les autres gouvernements concernés en vue de la signature d'accords sur une utilisation et une protection équitables des richesses transfrontalières (air, eau et faune), et défendra les intérêts du Canada dans les activités internationales touchant les milieux arctique et subarctique;

. encouragera l'adoption, par les autres organismes gouvernementaux, de ses principes de gestion en milieu nordique, ainsi que de ses positions sur la planification, la réglementation et la recherche;

. fera connaître ses positions sur les aspects du développement dans le Nord ayant des implications lourdes de conséquences écologiques, et encouragera les autres organismes gouvernementaux à adopter un point de vue similaire, aux fins d'un développement durable, fiable et respectueux de l'environnement;

. utilisera ses pouvoirs horizontaux et de coordination, y compris des lignes directrices environnementales appuyées par le Cabinet, pour influencer ou orienter les politiques et les programmes gouvernementaux vers un développement durable, fiable et respectueux de la qualité de l'environnement dans le Nord;

. facilitera l'accès aux données et renseignements sur le Nord recueillis dans le cadre de ses programmes réguliers de recherche et de collecte de données

et, sur la base d'un recouvrement des coûts et avec l'approbation du Conseil du Trésor, entreprendra, sur demande, des programmes spéciaux de recherche et de collecte de données sur le Nord;

- participera avec d'autres organisations, sur la base d'un partage des coûts ou des responsabilités et avec l'approbation du Conseil du Trésor, à des entreprises collectives aux fins de la réalisation d'objectifs nordiques communs ou compatibles;

- encouragera l'instauration de programmes de formation et de recherche universitaires plus intensifs en sciences de l'environnement, mettant davantage l'accent sur l'environnement nordique, et favorisera l'affectation de crédits supplémentaires à cette fin;

- appuiera l'établissement, en territoire nordique, d'importants centres de recherches scientifiques, indépendants du gouvernement fédéral et de l'industrie, afin d'en arriver à l'implantation d'une communauté scientifique compétente dont les travaux de recherches seraient fonction des priorités établies par les résidents du Nord;

- supportera activement le recrutement et la formation des autochtones, et favorisera l'apport de leurs connaissances et de leur expérience à l'élaboration des programmes ministériels.

Les stratégies

83. Les objectifs énoncent les buts à atteindre, alors que les stratégies déterminent les moyens à prendre, au niveau des programmes, pour leur réalisation. Environnement Canada a élaboré quatre stratégies en parallèle avec ses objectifs. Voici donc un sommaire de chacune de ces stratégies.

LA STRATÉGIE POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN RÉSEAU COMPLET D'AIRES PROTÉGÉES DANS LE NORD CANADIEN

84. Cette stratégie vise à assurer la protection et la gestion appropriées des aires septentrionales ayant une importance ou un cachet environnemental ou culturel particulier, et ce, avant que le développement industriel n'empêche le

choix et la mise en oeuvre d'importants programmes de conservation.[18] Aux termes de la présente stratégie, Environnement Canada doit :

- poursuivre activement, et considérer comme hautement prioritaire, l'achèvement du réseau des parcs nationaux en territoire nordique. D'après les données et les plans existants, 15 parcs nationaux terrestres et au moins trois parcs nationaux marins seraient nécessaires à une représentation adéquate des diverses régions naturelles du Nord. Jusqu'ici, quatre parcs nationaux terrestres ont été créés au nord du 60° parallèle (le parc national Wood-Buffalo et les réserves de Kluane, Nahanni et Auyuittuq); par ailleurs, trois espaces ont été mis en réserve, par arrêtés en conseil, pour l'établissement de parcs. Il reste à mettre en réserve les aires prévues pour les huit autres parcs terrestres et les trois parcs marins, et il faut de plus terminer l'identification et la désignation des sites d'intérêt national en vue de protéger les lieux naturels et culturels ayant un caractère spécial;

- maintenir la protection des habitats fauniques importants par l'établissement d'aires nationales de faune et de refuges d'oiseaux migrateurs et par de semblables arrangements mis au point avec d'autres organismes. La priorité initiale consiste en l'établissement d'aires nationales de faune pour la protection des habitats fauniques importants, tels que déterminés dans son inventaire des terres de conservation du Nord et dans d'autres programmes, par exemple, le programme biologique international (PBI). Ce dernier a permis d'identifier 140 lieux d'un grand intérêt environnemental dans le Nord canadien;

- poursuivre la conservation des artefacts et autres objets culturels et historiques, et assurer la commémoration des événements historiques par l'établissement de parcs et de lieux historiques nationaux;

- continuer l'étude des cours d'eau, sentiers et aires qui valent d'être inclus dans les programmes des cours d'eau et sentiers du patrimoine canadien et dans le programme des aires du patrimoine à responsabilités partagées, et s'assurer de leur gestion par le moyen d'entreprises communes avec le MAIN et les gouvernements territoriaux;

- maintenir son inventaire des terres de conservation du Nord, à titre de répertoire officiel et à jour des aires septentrionales comportant des valeurs naturelles et culturelles d'intérêt national. En plus de répondre aux besoins du ministère, l'inventaire a pour objet de servir de guide dans les consultations avec les autres organismes, en vue de l'établissement de mesures exhaustives pour que tous les besoins en matière d'aires de conservation et de récréation soient satisfaits en territoire nordique;

---

18. L'annexe F fait état, de façon plus détaillée, de l'approche d'Environnement Canada à la planification des aires protégées (voir p. 68).

- évaluer, de concert avec le MAIN, le ministère des Pêches et des Océans (MPO), les gouvernements territoriaux et le Conseil canadien des aires écologiques (CCAE), la pertinence des lois et des programmes actuels sur la protection et la gestion des aires écologiques importantes situées en territoire nordique; et, au besoin, recommander l'adoption d'une loi pour l'établissement d'un programme spécial de création et de protection de réserves écologiques dans le Nord;

- assurer, avec le MAIN, le MPO et les gouvernements territoriaux, le leadership et la coordination nécessaires à l'établissement et au maintien du cadre de planification indispensable à l'intégration de toutes les propositions relatives aux aires de conservation et de récréation dans le Nord, et hâter l'adoption, par les organismes concernés, des mesures voulues pour l'organisation d'un réseau approprié et d'un système gestionnel adéquat englobant les aires de conservation et de récréation les plus importantes au nord du 60° parallèle;

- coopérer avec d'autres pays à l'établissement, dans les régions nordiques, d'aires protégées qui contribueront à la conservation et à la gestion des sites et habitats d'une importance critique pour les cultures circumpolaires et internationales, ainsi que pour les espèces et les écosystèmes terrestres et aquatiques.

LA STRATÉGIE POUR PROMOUVOIR DES TECHNIQUES NON PRÉJUDICIABLES À L'ENVIRONNEMENT NORDIQUE ET LEUR UTILISATION FIABLE

85. Environnement Canada exploite les réseaux et les services nationaux d'information sur le climat, la température, l'état des glaces et des mers; effectue des recherches sur l'atmosphère et la biosphère; met au point et évalue des systèmes de gestion et des techniques aux fins de la manipulation et du traitement des substances toxiques et autres polluants. Le ministère fournit également des services de consultation technique aux autres organismes de réglementation, et se charge de la réglementation sur les questions environnementales. En outre, il exploite d'importantes installations logistiques, de communication et de collecte de données scientifiques au nord du 60° parallèle. Toutes ces responsabilités impliquent la promotion de techniques inoffensives pour l'environnement et leur utilisation sécuritaire dans le Nord.

86. La stratégie a pour objet d'assurer que les services ministériels de recherche, d'information, de réglementation et de consultation soient efficaces et contribuent à la réalisation de l'objectif parallèle établi. Au cours de

l'élaboration de la stratégie, il a été reconnu que l'exploitation et le transport des hydrocarbures poseront des défis de taille au cours des années 80, eu égard à l'utilisation d'une nouvelle technologie.

87. Dans le cadre de la présente stratégie, Environnement Canada doit entreprendre diverses activités touchant les services d'information technique, la recherche, la réglementation et la consultation.

Les services d'information technique[19]

Le ministère :

- réalisera un programme organique de services d'information et de prévisions sur le climat, la température, les glaces et l'état des mers pour répondre aux besoins locaux et régionaux; lorsque la demande le justifie, et avec l'approbation du Cabinet et du Conseil du Trésor, le ministère renforcera son programme de manière à pouvoir observer l'état des glaces et des mers à longueur d'année, ce qui se fait, actuellement, seulement durant l'été;

- fournira, avec l'approbation du Conseil du Trésor et sur la base du recouvrement des coûts, des programmes spéciaux d'information et de prévisions sur la météo, les glaces et l'état des mers, en fonction des besoins particuliers d'un client ou d'un groupe de clients donné;

- assurera l'accès aux données environnementales de base produites dans le cadre de ses programmes organiques de recherche et de collecte de données sur les milieux terrestres et aquatiques et sur leurs utilisations (p. ex., relevés hydrométriques, programmes de surveillance de la qualité de l'eau et de l'air, relevés des habitats fauniques, dénombrements des populations fauniques, études de la végétation, évaluations écologiques des terres, relevés de l'utilisation des terres);

- effectuera des études de base accélérées sur l'environnement dans le cadre des programmes spéciaux réalisés sur demande et prévoyant le recouvrement des coûts;

- fournira des données à retenir dans la conception de systèmes d'élimination des déchets, et pour la gestion des substances dangereuses.

---

19. L'annexe G contient une brève description des politiques gouvernant la diffusion d'informations environnementales de base prévue dans le cadre des programmes organiques et des programmes spéciaux de production de données.

La recherche

Le ministère :

. mettra au point des méthodes et moyens améliorés pour détecter et évaluer les incidences environnementales, pour préparer et conduire l'examen des énoncés des incidences environnementales, pour surveiller les conditions et les processus environnementaux, pour atténuer les répercussions environnementales défavorables et, enfin, pour contenir et nettoyer les polluants, notamment dans les cas de déversements d'hydrocarbures et autres substances dangereuses en territoire nordique;

. accroîtra ses connaissances sur la vulnérabilité des populations fauniques au développement industriel nordique, afin de s'assurer que les règlements sur la faune prévoient une protection appropriée contre les effets et les perturbations résultant de l'activité humaine, et permettent en même temps une utilisation durable et optimale de cette ressource;

. élargira ses connaissances sur les méso- et micro-climats nordiques, formulera des énoncés climatologiques sur la glace de mer et les icebergs, afin d'augmenter l'exactitude des prévisions météorologiques sur les glaces et l'état des mers; fournira des techniques d'évaluation des incidences sur la qualité de l'air; fera des prévisions sur le mouvement des vagues et l'évolution des déversements d'hydrocarbures dans les eaux arctiques, et sur le déplacement des nuages de vapeur produits par les déversements de gaz naturel liquéfié; fournira de l'aide pour la délimitation des voies de transport maritime, pour le design des navires et des installations ou infrastructures hauturières, pour le choix de l'emplacement et la conception des installations et équipements de transport sur terre, pour le choix du site d'implantation des nouvelles collectivités, et pour l'aménagement et le design de leur habitat, ceci en tenant compte des aspects météorologiques et biologiques, et des données sur la glace de mer;

. améliorera ses connaissances sur le pergélisol et sur le régime des cours d'eau nordiques, de même que sur la sensibilité des écosystèmes et des espèces terrestres et aquatiques, afin de fournir des prévisions plus précises et plus sûres sur la stabilité des terres et des cours d'eau et sur le potentiel de récupération des écosystèmes, et afin de faciliter la prise en considération des aspects environnementaux dans le design technique;

. élaborera des lignes directrices sur l'application des techniques industrielles aux divers environnements nordiques; formulera des codes des pratiques à suivre dans la lutte contre la pollution de l'air, de l'eau et des mers; établira des critères et des techniques appropriées pour la collecte, le transport, l'entreposage et l'élimination des déchets;

. entreprendra, au besoin, des études spéciales pour évaluer et comparer les risques environnementaux et les coûts respectivement liés aux divers moyens de parvenir à une fin donnée (p. ex., dans le cas du pétrole, analyse comparative du transport en mer et du transport par pipeline);

. élaborera, de concert avec le MAIN et d'autres organismes de réglementation, des moyens de simplifier et de clarifier les régimes réglementaires s'appliquant au milieu et aux ressources nordiques, tout en assurant la protection de l'intérêt public;

. participera avec d'autres pays à des programmes de recherche collectifs ou parallèles pour acquérir des connaissances plus poussées sur l'ensemble des conditions, processus et ressources arctiques, en vue de disposer d'une base de renseignements plus large, sur lesquels fonder les politiques nordiques canadiennes, et de permettre au Canada de coopérer avec les autres pays nordiques au règlement des problèmes communs;

. associera les résidents du Nord à la conception et à la réalisation de ses projets et de ses programmes de recherche nordique.

Les services de réglementation et de consultation

Le ministère :

. créera des services qui verront à l'application rigoureuse, mais juste, des règlements dont il a lui-même charge d'application. Dans cette optique, il faut que les règlements, ainsi que leurs termes et conditions, soient clairement énoncés, effectivement diffusés aux publics concernés et uniformément appliqués;

. fournira, à point nommé, aux organismes gouvernementaux de réglementation, des conseils et énoncés de position sur les incidences environnementales reliées aux techniques utilisées, grâce à sa participation aux différents comités qui s'occupent du développement nordique (p. ex., le comité consultatif de l'environnement sur le transport dans l'Arctique, qui conseille la Garde côtière canadienne; le comité interministériel de recherche sur l'environnement, qui conseille le MAIN sur les termes et conditions de divers permis réglementaires; les conseils territoriaux des eaux et les comités consultatifs sur l'utilisation des terres, qui s'occupent des permis d'utilisation des terres et des eaux);

. donnera des conseils sur les projets de développement dans le Nord, et fera connaître ses positions aux audiences convoquées par les commissions d'évaluation environnementale, les organismes de réglementation ou les comités parlementaires;

. conseillera les ministres fédéraux sur les incidences environnementales liées aux diverses possibilités de développement dans le Nord.

88. Une importante tactique a été adoptée pour rendre cette stratégie effective en ce qui concerne l'exploitation gazière et pétrolière. L'exploitation des hydrocarbures est intense dans les régions nordiques, notamment dans le secteur de la mer de Beaufort. À défaut d'une gestion adéquate, le développement industriel qui s'y poursuit pourrait engendrer de graves problèmes environnementaux. Pour les éviter, il faut assurer une étroite liaison et coordination au sein même du gouvernement, et entre ce dernier et l'industrie. Environnement Canada a pris une mesure spéciale à cet égard en créant le programme d'études environnementales de la mer de Beaufort, qui est coordonné par le directeur général régional de la région de l'Ouest et du Nord, à Edmonton. Grâce à cette initiative, Environnement Canada peut remplir efficacement ses fonctions de coordination. Bon nombre des activités de recherche, d'information, de réglementation et de consultation du ministère touchant l'exploitation des hydrocarbures dans le Nord sont coordonnées par le biais de ce programme.

LA STRATÉGIE POUR PROMOUVOIR UNE UTILISATION DURABLE DES RESSOURCES RENOUVELABLES, UN USAGE PRUDENT DES RESSOURCES NON RENOUVELABLES ET LE RÈGLEMENT DES PROBLÈMES ENVIRONNEMENTAUX TRANSFRONTALIERS

89. Dans la stratégie précédente, les fonctions d'Environnement Canada se concentrent sur les techniques industrielles utilisées pour l'exploitation des ressources naturelles nordiques. Dans la présente stratégie, les mêmes fonctions s'appliquent aux ressources naturelles elles-mêmes, à leur utilisation et à leur gestion. La stratégie vise à ce que le ministère assume efficacement toutes ses responsabilités en ce qui a trait à la promotion d'une utilisation judicieuse et durable des ressources naturelles et d'un développement équilibré dans le Nord. Voici les éléments clés de cette stratégie. Environnement Canada :

- accordera son appui et participera activement au processus de planification en voie d'établissement pour l'utilisation des terres nordiques. Ce faisant, il prendra la défense de l'environnement au sein des groupes de planification et fera des recommandations sur les utilisations des terres et les pratiques de gestion des ressources. Pour être effectifs, les schémas d'utilisation des terres doivent être conformes aux politiques environnementales du gouvernement fédéral et des administrations territoriales, être largement acceptés par les groupes touchés, et constituer un encadrement efficace pour la gestion du milieu et des ressources nordiques. À ces fins, le ministère utilisera ses pouvoirs horizontaux et fera valoir son influence;

. établira des lignes directrices ponctuelles en fonction de l'environnement, et des critères de gestion des ressources nordiques. Ces lignes directrices et critères, ainsi que les données et les analyses les étayant, doivent être ordonnés et présentés dans une forme qui permette de s'en servir effectivement dans la préparation des plans d'utilisation des terres, ainsi que pour la gestion des systèmes de réglementation s'appliquant à l'environnement et aux ressources nordiques.

. incitera et se joindra à la réalisation d'études intergouvernementales sur les réseaux hydrographiques des fleuves Mackenzie et Yukon. L'objet de telles études serait de déterminer équitablement, sur la base de principes de conservation éprouvés, les régimes de partage, d'utilisation et de gestion des eaux. La Loi canadienne sur les ressources en eau contient des dispositions sur la planification exhaustive des bassins hydrographiques, qui permettent de telles études et prévoient même des accords intergouvernementaux pour la mise en oeuvre des recommandations appuyées par les instances participantes.

. accroîtra ses connaissances sur la dynamique des populations et sur les propriétés constitutives des habitats des oiseaux migrateurs et autres espèces fauniques d'intérêt; et réglementera les prises d'oiseaux migrateurs;

. entreprendra ou favorisera la réalisation de travaux de recherche aux fins d'améliorer la gestion et la répartition des espèces nordiques, notamment celles qui sont rares, menacées ou en danger d'extinction; encouragera, de concert avec d'autres organismes responsables, l'adoption d'accords intergouvernementaux pour la protection et la gestion des espèces migratrices (p. ex., le caribou, l'ours blanc, le phoque, la baleine et les poissons anadromes) et de leurs habitats;

. mènera des travaux de recherche sur la dynamique des feux, des maladies et des ravageurs forestiers; évaluera les diverses possibilités d'exploitation de la forêt nordique selon des méthodes acceptables du point de vue de l'environnement, et accroîtra ses connaissances sur le rôle de la végétation dans les écosystèmes nordiques;

. entreprendra des travaux de recherche sur les incidences environnementales de l'utilisation des ressources minérales et énergétiques dites de remplacement et, compte tenu des conclusions de ces travaux, définira sa position sur l'exploitation et l'utilisation des hydrocarbures et autres ressources nordiques non renouvelables;

. participera, avec d'autres autorités constituées, y compris celles d'autres pays et les organismes internationaux, à la détermination et à l'évaluation des effets des polluants atmosphériques sur les milieux arctique et subarctique; encouragera l'adoption d'accords multilatéraux pour la réduction des polluants atmosphériques; et étudiera les incidences de l'oscillation climatique à long terme sur la société, les ressources et l'économie;

- fournira, aux comités territoriaux des eaux, aux comités consultatifs sur l'utilisation des terres et aux autres organismes ayant des responsabilités en matière de gestion des ressources nordiques, des conseils ponctuels sur l'utilisation et la gestion des terres, des eaux, des forêts et des espèces fauniques. Ces conseils ont pour objet d'assurer que tous les facteurs environnementaux soient pris en considération dans la délivrance de permis d'aménagement des terres et d'utilisation des eaux, dans l'établissement des limites de prises de gibier et dans la formulation de critères de gestion des ressources forestières et autres.

LA STRATÉGIE POUR ACCROÎTRE L'INFORMATION ET LA CONSULTATION DU PUBLIC SUR LES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES DE GESTION DU MILIEU NORDIQUE

90. Les particuliers et les groupements d'intérêt public ont une grande influence sur la façon dont le public perçoit les problèmes environnementaux et les politiques gouvernementales. Bon nombre de citoyens et de groupements se montrent très bien informés et font preuve de beaucoup de raffinement, tant dans leurs campagnes que dans leurs interventions. Ils utilisent efficacement l'information gouvernementale et en exigent davantage. L'information et le dialogue sont essentiels pour que ces divers interlocuteurs puissent avoir une action efficace, sans laquelle la mise en oeuvre de nombreux programmes et politiques serait compromise. Environnement Canada reconnaît ces relations symbiotiques et a formulé une stratégie sur l'information et la consultation du public. Dans le cas de la gestion du milieu nordique, cette stratégie vise à ce que les Canadiens intéressés, et notamment les résidents du Nord, aient facilement accès à l'information produite par le ministère et aient la possibilité d'exprimer leur point de vue sur ses politiques et ses programmes nordiques. Suivant les éléments de cette stratégie, Environnement Canada doit :

- adhérer aux engagements énoncés dans sa politique sur la consultation du public et l'accès à l'information;

- améliorer la diffusion de ses informations, notamment dans le Nord, sur l'état du milieu nordique, sur les tendances qui s'y manifestent et sur l'utilisation des ressources de cette région;

- organiser, dans le cadre de ses réunions nationales et régionales de consultation, des rencontres portant spécifiquement sur le milieu nordique, et s'efforcer tout spécialement d'augmenter le nombre de ces rencontres en milieu nordique;

- appuyer les conférences, colloques, ateliers et exposés sur le milieu nordique, et encourager les organisateurs à tenir de telles réunions tout autant dans le Nord que dans le Sud; profiter de ces réunions pour diffuser ses publications sur le Nord, et pour prendre connaissance de l'opinion des autres sur l'entreprise nordique;

- veiller à ce que ses agents supérieurs responsables de programmes nordiques établissent et maintiennent des relations étroites avec leurs collègues des gouvernements territoriaux, les organisations autochtones et autres organismes du milieu, ainsi qu'avec les services du gouvernement fédéral, tant ceux qui ont leur base dans le Nord que ceux qui sont situés dans la région de la capitale nationale;

- accentuer sa présence dans le Nord en y ouvrant des bureaux additionnels et en augmentant son personnel sur place, notamment dans la catégorie des chercheurs et des agents chargés de l'application des règlements, compte tenu, évidemment, des ressources financières et des installations disponibles. Environnement Canada a confié à un agent de Whitehorse le rôle de porte-parole du ministère au Yukon. Une nomination semblable sera faite sous peu à Yellowknife.

VI. CONCLUSION

91. Au cours des dix dernières années, des changements importants se sont produits dans la perception des questions relatives à la qualité de l'environnement et dans la façon de les aborder. Au cours des années 60 et au début des années 70, la priorité était accordée à l'élimination des causes manifestes de pollution, par exemple, le déversement d'eaux usées brutes dans les cours d'eau et le dégagement de suie noire dans les grandes villes.

92. Ces polluants nous préoccupent toujours, mais nous avons pris conscience de problèmes plus subtils et plus complexes qui menacent les écosystèmes et la santé humaine : par exemple, les substances toxiques et les précipitations acides. Dans ces cas, il est beaucoup moins facile d'établir les relations de cause à effet et donc beaucoup plus difficile de résoudre les problèmes. Nous avons toutefois appris que prévention vaut mieux que guérison et coûte aussi moins cher. Qui plus est : la guérison n'est parfois plus possible, les dommages causés à l'environnement pouvant avoir des incidences néfastes irréversibles sur l'économie ou sur les écosystèmes régionaux.

93. Nous nous rendons compte que la façon la plus efficace et la moins dispendieuse de s'occuper des problèmes environnementaux consiste à intervenir dès leur apparition. Autrement, des décisions sont prises et donnent lieu à des activités et attitudes qui, au bout du compte, ne laissent d'autre choix que la méthode curative. La démarche préventive consiste à identifier les valeurs d'un environnement donné avant qu'il ne soit endommagé, à étudier soigneusement les aspects environnementaux au tout début de la planification des travaux, que ces derniers aient trait à la mise au point d'un nouveau produit, à l'aménagement d'un établissement ou à la construction d'une infrastructure pour l'exploitation des ressources. Une telle démarche est plus exigeante au niveau de la planification, demande plus de temps et coûte plus d'argent au départ, mais permet des économies lors de la mise en oeuvre et de la remise en état. À long terme, elle assure des avantages environnementaux, sociaux et économiques incommensurables.

94. Le Nord canadien offre une occasion inédite d'appliquer cette méthode positive au développement. En dépit de l'augmentation rapide des activités qui s'y déroulent, une bonne partie de cette région est encore vierge, les sites gravement endommagés sont peu nombreux et les infrastructures industrielles massives, pratiquement inexistantes. Les formes et les modes de développement ne sont qu'à l'état d'ébauches et sont donc encore modifiables. Mais pas pour longtemps. Des changements se produisent et le moule s'affermit. Le temps est venu d'agir.

95. Grâce à une planification soigneuse, nous pouvons encore assurer le développement équilibré du Nord, un développement qui soit salutaire sur les plans économique, social et environnemental, et dont les générations actuelles

et futures de Canadiens pourront tirer les plus grands avantages sans toutefois en tarir la source. À cette fin, il faut adopter une démarche holistique qui soit le fruit d'un effort concerté de la part de tous les participants à l'aventure nordique. Ce faisant, nous ne devons jamais oublier que, dans le Nord, les entreprises humaines et les écosystèmes peuvent subir de graves préjudices si on fait fi des relations fondamentales entre l'homme et son environnement. Tous les Canadiens doivent prêter une grande attention au comportement issu des philosophies des peuples qui, depuis des siècles, ont relevé avec succès le défi que pose la vie nordique. Dans le langage d'un leader autochtone des Territoires du Nord-Ouest, ce comportement s'exprime comme suit :

> ...vivre avec la terre, avec les animaux, avec les oiseaux et les poissons, comme s'ils étaient mes frères et soeurs. Pour moi, la terre est une vieille amie, que connaissaient mon père, mes grands-pères et tous mes ancêtres... Sans elle, mon peuple n'existerait plus. Si l'on détruit nos terres, on nous détruit en même temps.[20]

20. Extrait de Berger, Thomas R., Le Nord, terre lointaine, terre ancestrale : rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, 2 vol. (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1977), vol. 1, p. 100.

ANNEXE A

EXPOSÉ SUR L'ÉVOLUTION ET LE CARACTÈRE DE L'OCCUPATION DANS LE NORD CANADIEN

Le Nord canadien est habité par l'homme depuis des millénaires. Les autochtones y habitent depuis peut-être 30 000 ans, ou même davantage. Pour leur part, les premiers explorateurs européens se sont aventurés dans le Nord canadien il y a moins de mille ans. Quant à l'industrie du Sud du Canada, elle ne s'y intéresse vraiment que depuis une quarantaine d'années.

Du point de vue de l'environnement, les modes d'occupation développés par les ancêtres des Inuit et des Indiens ont beaucoup de mérite. Ils se fondaient sur l'utilisation des ressources renouvelables, n'imposaient pratiquement aucune contrainte aux sources d'énergie non renouvelables, et n'entraînaient pas la production de déchets toxiques ou non dégradables. Ils ne pouvaient toutefois suffire qu'à de faibles populations. Du point de vue humanitaire, les facteurs régulateurs des populations étaient rigoureux : le manque de nourriture, les maladies, accidents et massacres, le suicide et l'infanticide. Sans porter de jugement de valeur, il est possible d'affirmer que l'homme et le milieu nordique ont connu un équilibre précaire tout au long des nombreux siècles où seules les cultures pré-européennes existaient.[21]

L'arrivée des Européens dans le Nord a entraîné un déséquilibre. La plupart des perturbations étaient cependant épisodiques, par exemple, les ravages périodiques subis par les agglomérations d'autochtones à cause des maladies "importées", et la quasi-destruction, par les baleiniers commerciaux, des populations de baleines de la mer de Beaufort. Un événement particulièrement remarquable s'est produit à la fin du siècle dernier. Il s'agit de la ruée de 1898 vers l'or du Klondike. Les légendes sont nombreuses, remplies de récits sur l'endurance incroyable de l'homme dans sa quête de richesses. Elles illustrent aussi sa capacité de se détruire et de détruire l'environnement. La population autochtone locale a été décimée; une tribu, les Hans, a pratiquement disparu. Les écosystèmes locaux ont été radicalement modifiés par l'exploitation des placers et les activités connexes. Bien que les incidences directes aient surtout été d'ordre local, elles donnaient une idée de ce que pourrait être l'avenir.

---

21. Au cours de cette longue période, les écosystèmes de l'Amérique du Nord ont connu des transformations, causées, dans une large mesure, par les changements climatiques et la glaciation. Mais certains scientifiques croient que les premiers chasseurs ont également fait leur part, en contribuant, par exemple, à l'extinction de plusieurs gros mammifères. Il ne sera peut-être jamais possible de savoir si certains des changements qu'a connus la faune ont été provoqués par l'homme. Une chose est cependant certaine, c'est que les sociétés aborigènes sont passées maître dans l'art d'inventer des techniques de survie qui limitent les changements rapides, fondamentaux ou irréversibles dans les écosystèmes.

Certaines autres répercussions étaient de nature plus générale et plus profonde. Les techniques des Européens et leur économie fondée sur le commerce ont ouvert de nouvelles perspectives aux autochtones, qui ont tôt fait d'adopter la technologie et de faire montre d'esprit d'entreprise eu égard aux possibilités commerciales. Inévitablement, une autre philosophie et un autre système de valeurs ont pris naissance. Faire face aux modes de vie et aux valeurs des Européens, c'est-à-dire concilier philosophie étrangère et croyances traditionnelles, a constitué un défi de taille pour les collectivités autochtones.

Les efforts déployés par les Européens pour exploiter les ressources nordiques, et pour intégrer la région à un ensemble économique plus large, ont été poursuivis, par la suite, par les résidents du Sud du Canada. Toutefois, jusqu'à il y a quelques décennies, l'ampleur et le succès de leurs entreprises étaient limités. Sans effet aucun sur la majeure partie du Nord, les incidences sur certains endroits, sur certaines espèces fauniques et collectivités autochtones ont parfois été tragiques.

L'économie du Nord, fondée en partie sur la subsistance et en partie sur le commerce, est demeurée centrée sur la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette. Les autochtones, s'étant habitués aux commerçants, aux missionnaires et aux fonctionnaires, ont poursuivi leur mode de vie relativement tranquilles, mis à part les problèmes causés par les techniques et les maladies de l'homme blanc. Avant d'exploiter à fond le potentiel nordique, il fallait accroître les connaissances scientifiques sur le Nord, et mettre au point des techniques plus perfectionnées.

Le rythme lent de l'aventure dans le Nord s'explique par sa croissance démographique. En 1976, le Nord ne comptait que 65 000 habitants, soit l'équivalent d'une ville canadienne moyenne comme Peterborough (Ontario). En contraste frappant, on remarque le rythme de peuplement des Prairies, autre grande région canadienne. En un temps très court, les prairies naturelles ont été remplacées par des terres cultivées et, en l'espace de deux décennies, de 1901 à 1921, la population de la Saskatchewan et de l'Alberta s'est accrue de 720 %, passant de 164 000 à 1,3 million.[22]

---

22. On peut tirer quelques leçons du peuplement record des Prairies canadiennes. Le développement agricole presque frénétique des Prairies a été le résultat d'une politique nationale soigneusement orchestrée, dont le but était de consolider la souveraineté du Canada d'un océan à l'autre. Cependant, les coûts entraînés par cette ruée vers les Prairies ont été élevés. Après réflexion, il devient évident que les connaissances étaient insuffisantes et que l'on n'a pas pris le temps voulu pour évaluer les effets environnementaux des méthodes traditionnelles de culture sur cette région à herbes courtes. Des milliers d'hectares de ces terres ont subi l'assaut de la charrue. Le prix de cette inconséquence a été chèrement payé : chaos social et économique causé par la sécheresse et la poussière des années 30. Des fermes ont été saisies ou abandonnées et des familles,

L'activité nordique n'a vraiment commencé que dans les années 40. La seconde guerre mondiale en a été le catalyseur. Avec la guerre, les connaissances scientifiques sur le Nord et ses ressources non renouvelables prenaient une importance stratégique. La guerre a de plus stimulé les progrès technologiques, particulièrement dans le domaine du transport. On a réalisé, dans le Nord, de grands ouvrages techniques à des fins militaires. Le pipeline Canol a été aménagé pour le transport du pétrole des champs pétrolifères de Norman Wells, dans la vallée du Mackenzie, et l'on a construit la route de l'Alaska sans perdre de temps.

Même après la guerre, les préoccupations militaires ont continué à stimuler les activités en territoire nordique. Avec la réorganisation géopolitique mondiale, cette région acquérait une importance stratégique accrue. Qui plus est, on disposait des techniques voulues pour accéder rapidement à tous les points du territoire nordique; la pénétration massive devenait possible. Conséquemment à ces progrès, il y a eu la mise en place, au cours des années 50, du réseau de pré-alerte, connu sous le nom de "ligne DEW", et l'installation de bases, avec un équipement moderne et des moyens de communications et de transport, à environ tous les 50 milles dans l'Arctique canadien. Le domaine du transport et des services aériens et maritimes a également fait d'importants progrès.

Parallèlement, le besoin ressenti de réaffirmer la souveraineté du Canada dans le Nord et la confiance suscitée par les progrès technologiques récents ont stimulé l'intérêt dans le développement nordique en général : d'où des programmes scientifiques et de cartographie accélérés, l'établissement d'un réseau de stations météorologiques et la mise sur pied d'un programme d'accès aux ressources. On a encouragé l'exploration et l'exploitation des ressources non renouvelables et multiplié les programmes de santé, de bien-être et d'éducation à l'intention des autochtones. L'élan de ces activités, et de bien d'autres, a demeuré plus ou moins inchangé jusqu'à aujourd'hui.

---

laissées complètement dépourvues; des municipalités ont été mises sous tutelle et les trois gouvernements provinciaux ont échappé de peu à ce sort. Pour remédier à la situation, il fallait un apport massif de fonds de la part du gouvernement fédéral et une réorganisation complète des pratiques d'utilisation des terres et de l'agriculture. Il y a encore d'autres effets de la colonisation des Prairies dont il n'y a pas lieu d'être fier : la discrimination dont ont été victimes les Indiens et les Métis, et le massacre, jusqu'à quasi-extinction, de certaines espèces fauniques. Cet épisode de la colonisation du Canada illustre de façon frappante les coûts sociaux et économiques à payer s'il n'est pas tenu compte des facteurs climatiques et naturels, et montre à quel point, dans une perspective économique, la connaissance et la gestion judicieuses de l'environnement peuvent être utiles. À mesure que progresse le développement du Nord, les Canadiens et leurs dirigeants ne doivent pas oublier les leçons du passé.

Les résultats de cet épisode très récent de l'aventure nordique ont été très importants. En très peu de temps, il s'est produit un changement sans précédent dans l'histoire de cette région.

Les effets sont frappants. Des endroits qui, il n'y a que quelques années, servaient encore de postes de traite, de camps de chasse temporaires, d'avant-postes militaires ou de stations météorologiques, comptent aujourd'hui des populations permanentes, ayant des services domiciliaires et communautaires semblables à ceux que l'on retrouve dans le Sud. Ces populations sont reliées aux autres régions par l'avion à réaction, pendant que le téléphone leur permet des appels interurbains à des milliers de kilomètres de chez eux. Elles peuvent regarder, en couleur, la "Soirée du hockey". Les traîneaux à chiens et les kamutiks ont cédé le pas aux motoneiges, aux véhicules tout terrain et aux camions. Les kayaks et les umiaks ont été remplacés par les canots et bateaux à moteur. Dans certains villages, on peut se procurer fruits, légumes frais et autres articles disponibles dans les magasins du Sud. Le mode de vie du Sud s'est fermement implanté dans de nombreuses parties du Nord, amenant avec lui ses us et coutumes, et aussi ses conséquences.

ANNEXE B

OBSERVATIONS SUR L'APPROCHE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES ENVIRONNEMENTALES

En faisant l'examen de ses responsabilités constitutionnelles à l'égard du milieu naturel, le gouvernement fédéral a reconnu la nature globale et la complexité des questions environnementales. Compte tenu de l'importance d'un environnement sain pour la société, de la nécessité de fournir des connaissances scientifiques en cette matière, d'assumer un leadership et d'assurer une coordination globale, au sein même du gouvernement, de ces questions complexes, le Parlement a créé, en 1971, le ministère de l'Environnement, en promulquant la Loi sur le ministère de l'Environnement (partie I de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, modifiée par la partie III de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement).

Le gouvernement a également remarqué que plusieurs de ses propres politiques et activités pouvaient avoir des incidences sur les rapports entre l'homme et la nature. Pour s'assurer que ces incidences soient déterminées et soigneusement prises en compte, tous les ministres, leurs ministères respectifs et les organismes fédéraux sont tenus responsables et comptables des conséquences de leurs activités sur l'environnement : d'où l'incorporation de dispositions environnementales dans les lois fédérales ou dans les règlements y afférents, qui portent sur une large gamme d'aspects environnementaux. On a confié d'autres responsabilités ou donné d'autres orientations politiques par voie de décrets ou de décisions du Cabinet. Nous citons, à titre d'exemple, quelques-unes des lois qui comportent des dispositions sur l'environnement et dont l'application incombe à des ministères autres que le ministère de l'Environnement : Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, Loi sur les terres territoriales, Loi sur les eaux intérieures du Nord, Loi sur la marine marchande du Canada, Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, Loi sur l'Office national de l'énergie, Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, et Loi sur les produits antiparasitaires. Certaines politiques contiennent des directives sur l'environnement applicables à tous les ministères fédéraux, notamment la politique fédérale sur les eaux intérieures, la politique fédérale sur l'utilisation des terres et le principe fédéral de gestion des terres.

Le gouvernement a de plus mis sur pied, en 1973, un processus exhaustif d'évaluation des incidences environnementales, appelé processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE). Il est appliqué par un organisme fédéral indépendant -- le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales -- qui fait rapport directement au ministre de l'Environnement. Le PFEEE a pour mandat de s'assurer que les effets sur l'environnement de projets, d'activités et de programmes fédéraux soient évalués dès le début de la planification. Les projets ou les activités qui pourraient avoir des conséquences environnementales graves sont soumis à un examen

officiel, comportant des audiences publiques, dirigé par une commission d'évaluation convoquée par le ministre de l'Environnement. Le processus complète les examens environnementaux particuliers exigés en vertu d'un certain nombre de lois et de règlements. Tous les ministères fédéraux sont assujettis au PFEEE et doivent se conformer à ses dispositions.[23]

Les projets, programmes ou activités assujettis au PFEEE sont ceux mis de l'avant par les ministères ou organismes fédéraux, et ceux pour lesquels des crédits sont demandés ou pour lesquels une propriété fédérale est en cause. Comme pratiquement toutes les zones terrestres et hauturières du Nord canadien sont de la compétence du gouvernement fédéral, tous les projets en territoire nordique sont soumis au PFEEE.

---

23. Pour connaître davantage le PFEEE, consulter le Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1979).

ANNEXE C

LOIS ET ORDONNANCES COMPORTANT DES DISPOSITIONS SUR LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NORDIQUES

Lois	Organismes responsables de l'application[24]
LOIS FÉDÉRALES	
A. de type fédéral :	
1. Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques	MAIN, EMR, MDT
2. Loi sur le contrôle de l'énergie atomique	CCEA
3. Loi du Traité des eaux limitrophes internationales	MAE
4. Loi sur le pétrole et le gaz du Canada	APGTC
5. Loi sur la marine marchande du Canada	MDT
6. Loi sur les ressources en eau du Canada	MDE
7. Loi sur la faune du Canada	MDE
8. Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique	MDE

24. Organismes

APGTC	Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
APN	Administration du pipeline du Nord
CCEA	Commission de contrôle de l'énergie atomique
EMR	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
GTNO	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
GY	Gouvernement du Yukon
MA	Ministère de l'Agriculture
MAE	Ministère des Affaires extérieures
MAIN	Ministère des Affaires indiennes et du Nord
MDE	Ministère de l'Environnement
MDT	Ministère des Transports
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
ONE	Office national de l'énergie
SNBS	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

	Lois	Organismes responsables de l'application
9.	Loi sur la protection des pêcheries côtières	MPO
10.	Loi sur le ministère de l'Environnement	MDE
11.	Loi sur le ministère des Pêches et des Océans	MPO
12.	Loi sur les forces hydrauliques du Canada	MAIN
13.	Loi sur les contaminants de l'environnement	MDE, SNBS
14.	Loi sur les pêcheries	MPO, MDE
15.	Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole	MDE
16.	Loi sur l'exportation du gibier	MDE
17.	Loi sur les lieux et monuments historiques	MDE
18.	Loi sur les Indiens	MAIN
19.	Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux	MDE
20.	Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs	MDE
21.	Loi sur l'Office national de l'énergie	ONE
22.	Loi sur les parcs nationaux	MDE
23.	Loi sur la protection des eaux navigables	MDT
24.	Loi sur le pipeline du Nord	APN
25.	Loi sur l'immersion de déchets en mer	MDE
26.	Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz	MAIN, EMR
27.	Loi sur les concessions de terres publiques	MAIN
28.	Loi relative aux semences	MA
29.	Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche	MPO

Lois	Organismes responsables de l'application
30. Loi sur les renseignements relatifs aux modifications du temps	MDE
31. Loi sur la Convention concernant la chasse à la baleine	MPO
B. de type provincial :	
1. Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	MAIN
2. Loi sur les eaux intérieures du Nord	MAIN
3. Loi sur les Territoires du Nord-Ouest	MAIN, GTNO
4. Loi sur les terres territoriales	MAIN
5. Loi sur le Yukon	MAIN, GY
ORDONNANCES, TERRITOIRES DU NORD-OUEST	
1. Ordonnance sur le développement	GTNO
2. Ordonnance sur les terres du Commissaire	GTNO
3. Ordonnance sur la protection de l'environnement	GTNO
4. Ordonnance sur la protection des forêts	MAIN
5. Ordonnance sur les ressources historiques	GTNO
6. Ordonnance sur les pesticides	GTNO
7. Ordonnance sur les produits pétroliers	GTNO
8. Ordonnance sur la santé publique	SNBS, GTNO
9. Ordonnance sur les scientifiques	GTNO
10. Ordonnance sur les parcs territoriaux	GTNO
11. Ordonnance sur la faune	GTNO

	Lois	Organismes responsables de l'application
ORDONNANCES, TERRITOIRE DU YUKON		
1.	Ordonnance sur le développement	GY
2.	Ordonnance sur la protection des forêts	MAIN
3.	Ordonnance sur le gibier	GY
4.	Ordonnance sur la manutention de l'essence	GY
5.	Ordonnance sur les lieux et monuments historiques	GY
6.	Ordonnance sur les terres	GY
7.	Ordonnance sur les parcs	GY
8.	Ordonnance sur la santé publique	SNBS, GY
9.	Ordonnance sur les scientifiques et les explorateurs	GY

ANNEXE D

EXPOSÉ SOMMAIRE DES MANDATS ET OBJECTIFS D'ENVIRONNEMENT CANADA, AINSI QUE DE SES APPORTS AU DÉVELOPPEMENT ET À LA CONSERVATION DANS LE NORD

La Loi sur le ministère de l'Environnement

Le ministère de l'Environnement a été créé en 1971 par l'adoption de la Loi sur le ministère de l'Environnement (partie I de la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, modifiée par la partie III de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement). Les devoirs, pouvoirs et fonctions du ministre de l'Environnement englobent tous les domaines de compétence du Parlement qui ne sont pas attribués par la loi à d'autres instances et qui ont trait :

- à la conservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel, notamment la qualité des eaux, de l'air et du sol;
- aux ressources renouvelables, notamment les ressources forestières, les oiseaux migrateurs, la faune et la flore exotiques;
- aux eaux et à la météorologie;
- à l'application des règles et règlements établis sur les conseils de la Commission mixte internationale relativement aux eaux limitrophes et aux problèmes canado-américains liés à la conservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement;
- à la coordination des politiques et des programmes du gouvernement fédéral en matière de conservation et d'amélioration de la qualité de l'environnement naturel;
- aux autres questions environnementales du ressort du gouvernement fédéral qui sont confiées au ministre de l'Environnement.

En vertu de la loi, le ministre a le pouvoir :

- d'amorcer, de recommander et d'entreprendre ses propres programmes, ainsi que de coordonner des programmes fédéraux, visant à :

  i) promouvoir l'établissement ou l'adoption de normes ou d'objectifs relatifs à la qualité de l'environnement et à la lutte contre la pollution;

  ii) faire en sorte que les nouveaux projets, activités et programmes fédéraux soient, dès les premières étapes de la planification, examinés en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, que ceux d'entre eux présentant des risques potentiels graves fassent l'objet d'un réexamen, et que les résultats de ces évaluations soient pris en considération;

iii) fournir aux Canadiens les informations environnementales d'intérêt public;

. favoriser et encourager des comportements qui tendent davantage vers la conservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement, et collaborer avec les gouvernements et les organismes provinciaux, ou avec tous autres organismes, groupes ou particuliers, à des programmes ayant des objectifs semblables;

. conseiller les chefs des divers ministères, conseils et organismes du gouvernement fédéral sur toutes les questions relatives à la conservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel.

En outre, la loi permet au ministre, avec l'approbation du gouverneur général en conseil :

. de fixer des lignes directrices sur la qualité de l'environnement à l'intention des ministères, conseils et organismes fédéraux, pour qu'ils en fassent usage dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions;

. de conclure des accords avec les gouvernements ou les organismes provinciaux en vue de la réalisation de programmes.

Autres lois appliquées par le ministre de l'Environnement

Les autres lois dont l'application incombe au ministre de l'Environnement sont principalement les suivantes :

. Loi sur les ressources en eau du Canada
. Loi sur la faune du Canada
. Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique
. Loi sur les contaminants de l'environnement
. Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole
. Loi sur l'exportation du gibier
. Loi sur les lieux et monuments historiques
. Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux
. Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs
. Loi sur les parcs nationaux
. Loi sur l'immersion de déchets en mer
. Loi sur les renseignements relatifs aux modifications du temps

En outre, il incombe à Environnement Canada de voir à l'application des dispositions qui, dans la Loi sur les pêcheries, concernent la lutte contre la pollution, et de fournir des conseils précis à d'autres ministères sur certains articles de lois fédérales dont ils ont la charge (p. ex., les dispositions de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles portant sur les émissions).

Les objectifs du ministère

En vertu des mandats que la loi lui confie, Environnement Canada a pour but ultime d'assurer l'harmonie entre la société et l'environnement, pour le bien-être économique, social et culturel des générations actuelles et futures de Canadiens.

Pour atteindre ce but, le ministère s'est fixé quatre objectifs :

1. veiller à ce que les activités humaines soient compatibles avec l'obtention et le maintien de l'état de l'environnement nécessaire à la santé et au bien-être de l'homme, à la vie et à la diversité des espèces et des écosystèmes, et à l'exploitation durable des ressources naturelles en vue d'avantages sociaux et économiques;

2. conserver et mettre en valeur les ressources renouvelables du Canada, c'est-à-dire l'eau, les terres, les forêts et la faune, ainsi que les écosystèmes connexes, et promouvoir leur utilisation judicieuse et durable dans l'intérêt de la société et de l'économie;

3. faciliter l'adaptation des activités humaines à l'environnement;

4. protéger, pour toujours, les endroits qui constituent des éléments marquants du patrimoine naturel et culturel du Canada, et inciter le public à connaître ce patrimoine, à le goûter et à en profiter tout en le gardant intact pour les générations futures.

Les apports du MDE au développement et à la conservation dans le Nord

Certains des organismes gouvernementaux réunis, en 1971, pour former Environnement Canada, ont une longue expérience des activités nordiques et ont grandement participé aux efforts de développement et de conservation dans le Nord. Le Service canadien de la faune, qui s'est appelé de plusieurs autres façons, effectue des recherches sur la faune nordique depuis le début du vingtième siècle. Il a largement contribué au développement des connaissances sur les espèces nordiques et sur leurs habitats. Il a également participé à la négociation de traités et d'accords sur la protection et la gestion des espèces nordiques, ainsi qu'à la mise en oeuvre d'autres mesures de conservation de la faune, dont l'établissement de 13 refuges d'oiseaux migrateurs au nord du 60° parallèle.

Le service météorologique fédéral, appelé maintenant Service de l'environnement atmosphérique, relève du ministère de l'Environnement et fournit depuis 40 ans des informations météorologiques à l'appui des activités de transport et de développement en territoire nordique. Pour l'obtention des données requises, il y exploite actuellement 21 stations météorologiques, dont le fonctionnement est assuré par une centaine d'employés. Dans certains cas, le personnel et les installations affectés à la météorologie ont été les premiers sur place : par exemple, la station météorologique de Resolute Bay, dans

l'île Cornwallis, aménagée en 1947, est aujourd'hui un important poste; de même que celle d'Alert Bay, dans l'île Ellesmere, colonie la plus septentrionale du Canada, qui a été installée en 1949. En plus de remplir leurs objectifs premiers, ces stations fournissent un système de communications et autres soutiens logistiques à certaines collectivités nordiques, et servent de base aux activités scientifiques et industrielles menées dans le Nord.

Parcs Canada est très actif dans le Nord depuis les 20 dernières années. Ses efforts ont conduit à la création, au début des années 70, de trois nouvelles réserves de parcs nationaux au nord du 60° parallèle. Dernièrement, le service a contribué, par le biais de décrets du conseil, à la mise en réserve de terres pour l'aménagement de trois autres parcs nationaux, dans le Nord du Yukon, le long du bras est du Grand lac des Esclaves et dans l'île Ellesmere. La planification progresse bien en vu de l'établissement des parcs additionnels nécessaires à une représentation complète de toutes les régions naturelles du Nord.

Le Service canadien des forêts, la Direction générale des eaux intérieures et la Direction générale des terres sont également actifs en territoire nordique. Ces services effectuent des recherches sur les caractéristiques des forêts, des eaux douces et des terres, ainsi que sur les problèmes reliés à l'utilisation et à la gestion des ressources. Ils produisent également des données de base sur l'environnement, formulent des critères sur la gestion des ressources, et donnent des conseils aux organismes fédéraux et territoriaux chargés de leur gestion.

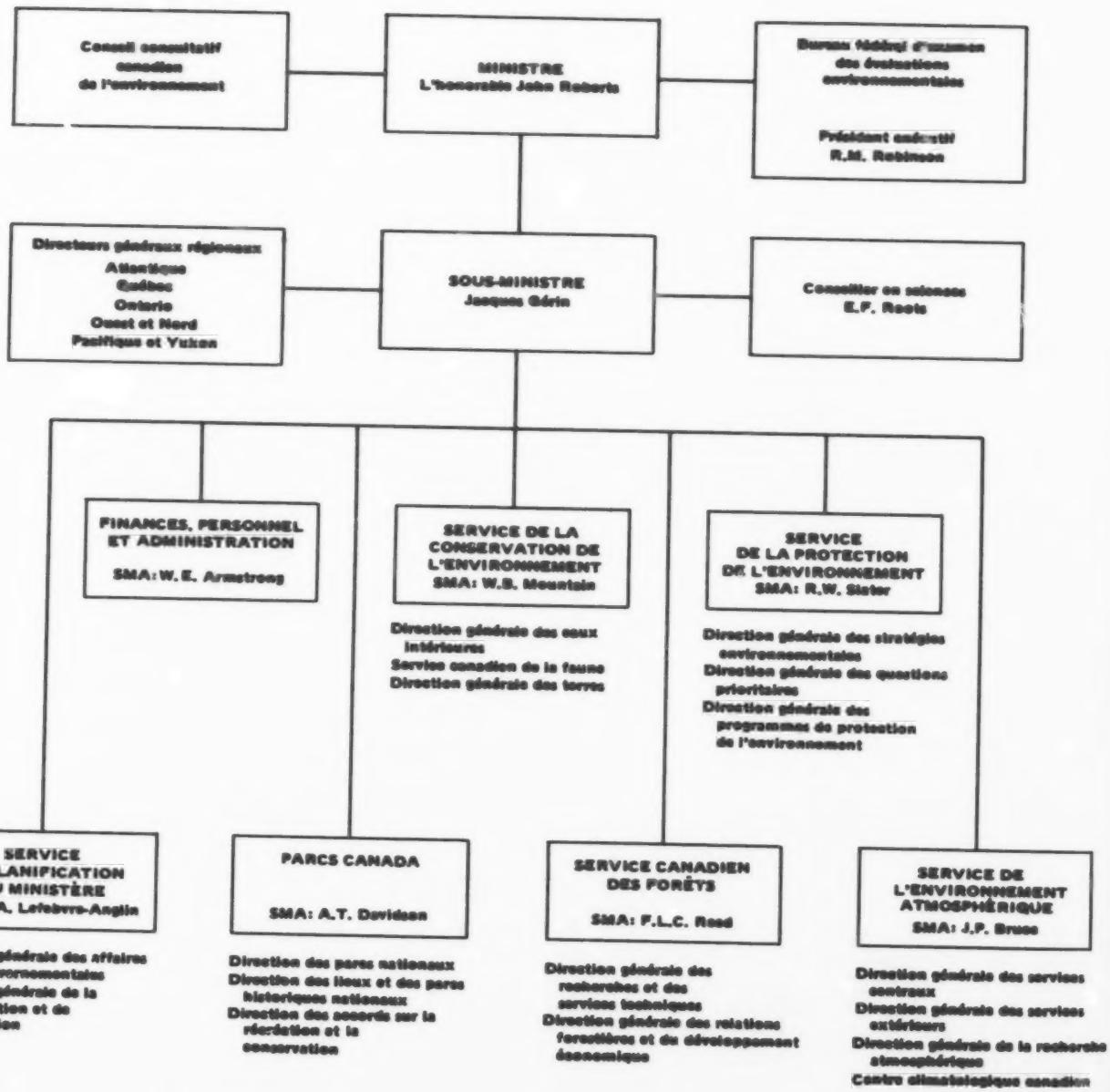
Le Service de la protection de l'environnement possède plusieurs bureaux dans les territoires, d'où il assure l'application des règlements antipollution. Il effectue, par ailleurs, des recherches sur les systèmes de gestion des eaux et des déchets, ainsi que sur les mesures de nettoyage et de confinement en cas de déversements d'hydrocarbures; ces activités sont particulièrement opportunes dans les régions arctique et subarctique, et plusieurs des recherches se font à partir d'installations nordiques. Le service participe également à l'élaboration et à la coordination de plans d'intervention en prévision d'urgences environnementales, et de programmes de gestion des substances toxiques.

Finalement, le ministère s'est employé à l'élaboration d'un certain nombre de politiques et de stratégies fédérales qui s'appliquent très bien au développement nordique (p. ex., la politique fédérale sur l'utilisation des terres, la politique fédérale sur les eaux intérieures et la stratégie forestière du Canada). Certaines de ses propres politiques sont également très appropriées au Nord (p. ex., la politique sur la qualité de l'environnement et celle de Parcs Canada). Actuellement, le ministère travaille à l'élaboration d'autres politiques qui influeront sur le développement nordique, soit une politique ministérielle sur la conservation des ressources renouvelables, une politique ministérielle sur l'adaptation de l'homme au milieu naturel (notamment le climat), des stratégies ministérielles sur le maintien des terres et sur la protection des habitats fauniques, et une stratégie fédérale sur les ressources en eau.

La direction globale pour l'élaboration de ces politiques, et pour la planification et la coordination des programmes, est assurée par le Service de planification du ministère et par le Comité de gestion du ministère (CGM). Le CGM, présidé par le sous-ministre, regroupe les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux régionaux. L'organigramme qui suit a pour objet d'aider à comprendre la structure administrative du ministère.

ORGANIGRAMME

ENVIRONNEMENT CANADA



ANNEXE E

OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE RELATIVE À L'UTILISATION DES RESSOURCES NORDIQUES

Il importe de souligner que, avant la deuxième guerre mondiale, la priorité était accordée aux formes traditionnelles d'occupation dans de vastes étendues du territoire nordique. Cette façon d'agir n'était pas dictée exclusivement par des préoccupations relatives au bien-être des autochtones et à la qualité de l'environnement, mais également par l'ambition de consolider la souveraineté du Canada. Les autochtones et l'environnement ont servi d'éléments importants pour formuler et mettre en oeuvre des stratégies destinées à faire avancer les prétentions territoriales du Canada dans l'Arctique.

Par exemple, au début du siècle, Otto Sverdrup a découvert les îles Axel Heiberg et Ellef Ringnes et les a revendiquées au nom de la Norvège. En réponse, le Canada a réaffirmé ses droits aux îles de l'Arctique. Et pour confirmer ses avances, il a créé, en 1926, une réserve de gibier dans ces îles, précisant qu'il fallait protéger, au profit des Esquimaux (Inuit), les terres de chasse de cette région. Plusieurs adjonctions ont été apportées à la réserve jusqu'en 1945, année où plus de 1,3 million de kilomètres carrés (plus d'un demi-million de milles carrés), comprenant les îles de l'Arctique et une bonne partie des Territoires du Nord-Ouest, ont été désignés comme réserve. Pour donner plus de poids à ses revendications, le gouvernement fédéral, au milieu des années 50, a relogé des Inuit du Nord du Québec dans les îles de l'Arctique.

La politique stipulant comme prioritaires les utilisations faites par les autochtones et par la faune a tenu jusqu'au moment où d'autres utilisations ont commencé à se faire jour. Après la guerre, de nouvelles possibilités ont surgi, donnant lieu au processus qui a mené à l'abolition de la réserve des îles de l'Arctique. La majeure partie de cette réserve a été ouverte par la suite à d'autres formes d'utilisation des ressources.

ANNEXE F

EXPOSÉ DÉTAILLÉ DES POSITIONS D'ENVIRONNEMENT CANADA SUR LA PLANIFICATION DE L'UTILISATION DES TERRES DANS LE NORD, SUR CELLE DES AIRES PROTÉGÉES, SUR LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES ET SUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

LA PLANIFICATION DE L'UTILISATION DES TERRES NORDIQUES

En 1981, le Cabinet a demandé que soient conçus et mis en place des systèmes de planification de l'utilisation des terres nordiques. Parmi toutes les initiatives de planification prises jusqu'ici, celle-ci offre les plus grandes possibilités pour assurer un développement judicieux du Nord. Cependant, pour tirer plein parti de cette nouvelle façon d'envisager la planification, certaines conditions sont à respecter.

Selon Environnement Canada, les systèmes de planification de l'utilisation des terres doivent satisfaire aux critères suivants :

- adopter des définitions exhaustives des expressions "terres" et "utilisation des terres" : L'expression "terres nordiques" ne doit pas être définie dans un sens strict pour ne désigner que le sol, un terrain ou un bien commercialisable. Il faut plutôt que cette expression englobe l'intégralité de tous les éléments qu'offre la nature d'un endroit à l'autre, soit les aires d'eau douce et d'eau salée aussi bien que les terres, l'assise rocheuse, les paysages et les sols, la végétation terrestre et aquatique, les animaux et les micro-organismes, sans oublier les processus physiques et biologiques qui relient tous ces éléments. Suivant cette définition, les terres sont considérées comme l'élément de soutien de la vie et comme le substratum sur lequel elle évolue. L'expression "utilisation des terres" doit également englober un grand nombre d'éléments. Au sens strict, elle peut désigner toutes les activités humaines qui font appel aux terres. Bien que l'utilisation des terres soit liée aux activités humaines, il importe toutefois d'assurer que la planification de l'utilisation des terres ne se limite pas aux seules exigences et contraintes que l'homme leur impose. Il faut également prendre en compte les exigences des terres elles-mêmes (c'est-à-dire les besoins des écosystèmes).

- être liés à une planification régionale exhaustive : La planification régionale est un processus qui s'intéresse aux préoccupations et aspirations sociales et économiques des habitants et des institutions d'une région, laquelle est reliée à une société plus large. Elle se concentre sur le choix des objectifs socio-économiques régionaux, et sur la formulation et la mise en oeuvre de stratégies pour atteindre les buts fixés. La planification de l'utilisation des terres devrait être considérée comme une composante du processus de planification d'ensemble. La réalisation des buts d'une région donnée exerce nécessairement des pressions sur les terres. La planification de l'utilisation des terres a comme principal

objectif la détermination des modes et des séquences d'utilisation qui répondent le mieux aux buts régionaux, sans toutefois diminuer ou détruire le potentiel des terres à satisfaire, à long terme, les exigences de l'homme. Dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres, il faut tenir compte des buts socio-économiques et des stratégies retenus pour une région, ainsi que des facteurs ou éléments tels que les qualités naturelles de certaines parties des terres, l'intensité de l'utilisation, les droits de propriété, les aménagements, les techniques et les critères de gestion. Grâce à la planification de l'utilisation des terres, il est possible de donner un sens géographique aux stratégies régionales de développement. Le processus comporte un cadre spatial ou un plan organisationnel qui, une fois approuvé et accepté, peut orienter les activités d'utilisation des terres dans la mise en oeuvre effective des stratégies.

- prévoir la participation des particuliers et des groupes concernés : La prise de décisions judicieuses sur l'utilisation des terres oblige à concilier des intérêts nombreux et souvent opposés. Habituellement, il faut faire des compromis. La formulation de compromis réalistes est un processus délicat. Souvent, des valeurs sociales et culturelles importantes et des investissements énormes sont en jeu. Pour être efficace, il faut que le processus de planification soit crédible et, condition tout aussi importante, qu'il soit crédible aux yeux des nombreux particuliers et groupes qui seront touchés par les décisions. La meilleure façon d'assurer la crédibilité du processus de planification consiste à permettre aux intéressés d'y participer et d'exprimer leur point de vue. À cette fin, les services d'administration des systèmes de planification nordiques devraient être sur place et facilement accessibles. Les gouvernements territoriaux devraient participer au processus de planification à titre de partenaires des organismes fédéraux concernés. Les groupes autochtones et les autres résidents du Nord devraient participer aux travaux de planification et à la prise des décisions avec les autres personnes ayant des intérêts dans le Nord.

- avoir une base de données scientifiques : L'élaboration des plans d'utilisation des terres doit se fonder sur des données suffisamment exhaustives et fiables si l'on veut que ces plans soient réalistes. Il est possible d'obtenir une bonne partie des renseignements requis en faisant appel aux citoyens et aux groupes qui ont une longue expérience du Nord. Certaines données ne peuvent toutefois provenir que de recherches scientifiques (p. ex., les demandes d'utilisation des terres et le potentiel des terres à supporter les activités traditionnelles et actuelles, ainsi que les activités et les techniques futures). Les inventaires et les évaluations des ressources, les évaluations techniques, les connaissances sur la dynamique de l'environnement et sur l'utilisation actuelle des terres, de même que les analyses socio-économiques, sont nécessaires. Les administrateurs de la planification de l'utilisation des terres doivent s'assurer que les données essentielles aux travaux de planification soient représentatives, exactes, fondées sur une observation attentive et suffisamment longue, et disponibles au moment voulu. Autant de démarches et autant d'organisations participantes exigent, pour que la réussite soit assurée, une planification administrative anticipée.

- assurer la continuité des systèmes administratifs : Tous les plans d'utilisation des terres reflètent les conditions et les jugements de valeur qui prévalent au moment où ils sont élaborés. Mais il arrive que les conditions et les valeurs changent. Un processus de planification effectif doit donc prévoir non seulement la surveillance de la mise en oeuvre, mais également la possibilité de déceler les changements et d'en évaluer les implications par rapport aux plans établis. Bref, il doit prévoir le réexamen et la modification des plans. Le processus de planification est tout aussi important que le plan lui-même. Pour être suffisamment souple et efficace, il doit faire l'objet d'un suivi de la part d'un organisme administratif.

- avoir un mandat approprié : Les organismes administratifs dans les territoires, chargés de la planification de l'utilisation des terres, devraient avoir le mandat :

  - de mettre en oeuvre un processus de planification en fonction d'un développement ordonné, durable, compatible avec les intérêts régionaux et nationaux, s'alignant sur les objectifs environnementaux et contribuant au bien-être social et économique des résidents du Nord;

  - d'établir un système de détermination des modes d'utilisation des terres qui répondent le mieux aux buts, stratégies et priorités socio-économiques établis pour chaque région nordique, tout en maintenant l'aptitude des terres à répondre aux besoins des générations futures;

  - de mettre sur pied un processus de consultation du public qui permette à l'initiative individuelle et à toutes les parties intéressées de participer efficacement à la préparation, à l'examen et à la modification des plans;

  - d'élaborer des plans qui incarnent les buts et les stratégies socio-économiques régionaux, établissent clairement un cadre pour orienter les activités d'utilisation des terres, et fournissent des critères de gestion sur lesquels on puisse étayer l'application des règlements sur les ressources et l'environnement;

  - de recommander l'approbation des plans aux autorités responsables et de surveiller la mise en oeuvre des plans approuvés;[25]

  - de concevoir et de gérer un système pour le traitement des demandes de dérogation aux plans approuvés;

---

25. En vertu des arrangements administratifs et législatifs actuels, le Cabinet fédéral est l'organisme habilité à approuver les plans d'utilisation des terres nordiques dans les zones qui échappent à la compétence des gouvernements territoriaux. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord est chargé de soumettre ces plans à l'approbation du Cabinet.

- d'examiner et de recommander, si les circonstances le justifient, des modifications aux plans;

- de coordonner les activités des ministères et organismes fédéraux et territoriaux touchant la réalisation des analyses et la production des données scientifiques et socio-économiques nécessaires au processus de planification;

- de formuler des recommandations aux fins de modifier les lois, politiques ou programmes lorsque des changements sont jugés nécessaires pour améliorer l'efficacité du processus de planification.

LA PLANIFICATION DES AIRES PROTÉGÉES

La planification pour la protection des aires écologiques, culturelles et récréatives importantes est un élément à prendre en sérieuse considération dans le cadre des processus de planification des terres dans le Nord. Elle comporte l'examen d'un large éventail d'utilisations des terres, à savoir les parcs nationaux, les parcs marins nationaux, les parcs et lieux historiques nationaux, les refuges d'oiseaux migrateurs, les réserves nationales de faune, les réserves et refuges de gibier dans les territoires, les aires du patrimoine à responsabilités partagées, les cours d'eau et les sentiers du patrimoine canadien, les parcs territoriaux et les sites archéologiques.

Il reste encore beaucoup à faire pour terminer la désignation officielle des aires, et pour préparer les systèmes de gestion nécessaires à la protection de ces aires naturelles et culturelles importantes. Par exemple, les réseaux nordiques de parcs nationaux et de parcs marins nationaux sont incomplets; la première réserve nationale de faune dans le Nord est actuellement en voie d'aménagement, et le programme d'établissement des parcs territoriaux n'en est encore qu'à ses débuts.[26]

---

26. Dans le cadre du programme biologique international (PBI), 140 lieux ou zones du Nord canadien ont été désignés comme ayant une grande importance écologique. L'étendue totale de ces lieux situés à l'extérieur des aires de conservation actuellement désignées, et par conséquent ne jouissant d'aucune protection spéciale, est de 2,8 millions d'hectares, soit 0,7 % de la surface combinée des deux territoires.

    Il faut souligner que seulement 7,5 % des terres et des eaux douces dans les territoires du Yukon et du Nord-Ouest sont actuellement protégées à des fins de conservation ou de récréation : futurs emplacements de parcs nationaux (1,7 %); refuges d'oiseaux migrateurs (2,7 %); parcs ou emplacements futurs de parcs, réserves et refuges de gibier dans les territoires (3,1 %). La protection assurée varie considérablement suivant le type de désignation. Les aires désignées en vertu de la Loi sur les parcs

La protection et la gestion nécessaires à la réalisation des nombreux objectifs varient considérablement. Pour atteindre certains objectifs, il faut assurer une protection absolue en procédant à des désignations exclusives d'utilisation des terres. Par ailleurs, dans d'autres aires protégées, relativement nombreuses, une moins grande protection peut suffire et diverses utilisations des ressources y sont donc permises. Il n'est pas nécessaire de protéger toutes les aires qui répondent à des objectifs précis de conservation. Dans certains cas, la protection et la gestion appropriées d'un nombre relativement petit d'aires représentatives suffisent. Parfois, il est possible de satisfaire à deux ou plusieurs objectifs en désignant une seule aire et en lui assurant une gestion adéquate.

Le but de la désignation d'aires protégées est d'assurer des niveaux raisonnables de protection et de gestion dans les secteurs et les lieux qui sont vraiment d'une importance cruciale pour la réalisation des objectifs de conservation, et pour lesquels il n'existe aucune aire de remplacement de qualité supérieure. Ces aires constituent une portion relativement petite du Nord. Il ne serait pas souhaitable de désigner et de soumettre à une protection rigoureuse des aires non essentielles. Les pertes entraînées par l'interdiction d'autres modes d'utilisation pourraient être grandes et injustifiées.

Selon la position adoptée par Environnement Canada, il faudrait établir, pour le Nord, un cadre exhaustif de planification englobant tous les objectifs et tous les besoins en matière de conservation et de récréation. Au cours de la préparation de ce cadre de planification, tous les besoins en matière de protection pourraient être reconnus et mis en corrélation. Il serait ainsi possible de vérifier tous les besoins essentiels en matière de protection et d'éviter, du même coup, l'adoption de mesures de protection inutiles. L'élaboration du cadre de planification nécessiterait la coopération de tous les organismes responsables de programmes portant sur les aires protégées. Chaque organisme ferait un inventaire des aires et lieux importants eu égard aux objectifs de ses programmes, et devrait être disposé à partager les données recueillies avec les autres organismes concernés. Ces inventaires serviraient de base à l'élaboration du cadre de planification. Il faudrait prévoir la participation du public à la préparation de ce cadre ainsi qu'à sa mise à jour à mesure que de nouvelles données seraient disponibles.

---

nationaux reçoivent la plus grande protection. La plupart des autres types de protection permettent certaines activités d'exploitation dans des conditions particulières.

Par contre, en Alaska, les aires désignées faisant l'objet de certaines mesures de conservation, en vertu de lois fédérales, englobent environ 30 % du territoire, et les parcs nationaux seuls occupent environ 12 % de la superficie de l'État. Comme au Canada, toutes les zones ne sont pas également protégées. Le niveau de protection dépend du type de désignation et comporte plusieurs variantes. Les aires désignées en Alaska relèvent de l'un ou l'autre des réseaux américains suivants : réseau des refuges fauniques nationaux, réseau des parcs nationaux, réseau des cours d'eau sauvages et panoramiques nationaux, réseau des forêts nationales et réseau des pistes nationales.

Cette démarche offrirait de nombreux avantages :

- favoriserait une meilleure coordination entre les organismes chargés de programmes portant sur les aires protégées;
- établirait une base permettant d'évaluer la pertinence des lois et administrations existantes en fonction des programmes des aires de conservation en territoire nordique;
- fournirait à l'industrie, aux groupes écologiques et autres un tableau complet de toutes les mesures de protection prises ou proposées, et réduirait ainsi les incertitudes en ce qui concerne les besoins de récréation et de conservation;
- servirait très utilement à expliquer et à défendre les propositions de désignation d'aires de récréation et de conservation avancées au cours des processus de planification.

LA RÉGLEMENTATION DE L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE DANS LE NORD

L'application de la technologie industrielle dans le Nord impose des contraintes aux systèmes de réglementation. Souvent, des techniques de pointe sont en cause. Ces nouvelles techniques, dont les effets ne sont pas toujours connus, posent des points d'interrogation tant aux responsables de la réglementation qu'aux entrepreneurs eux-mêmes. Il n'y a souvent aucun précédent sur lequel s'appuyer pour juger de l'acceptabilité, à court ou à long terme, des propositions de l'industrie, ni du point de vue ingénierie, ni du point de vue sécurité, ni du point de vue environnement. Dans de telles situations, tous ceux qui sont assujettis au processus de réglementation sont susceptibles d'avoir à assumer des coûts supplémentaires et à subir des retards.

Ce serait faire preuve d'irresponsabilité que d'approuver des projets de développement de grande envergure sans tout d'abord en évaluer les répercussions sociales et environnementales. Par ailleurs, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les entrepreneurs puissent décrire leurs projets dans tous les détails et prévoir toutes les incidences possibles sur l'environnement, sans avoir pu, au préalable, faire des essais sur place de la technologie proposée. Dans ces cas, les entrepreneurs et les responsables de la réglementation n'ont d'autres choix que celui d'apprendre par la pratique. Cet apprentissage devrait toutefois se faire prudemment, étape par étape, et une évaluation devrait être faite à chaque phase du processus de développement.

Selon l'opinion adoptée par Environnement Canada, la prise de mesures appropriées à l'égard d'un certain nombre de questions administratives et scientifiques pourrait réduire les contraintes imposées aux processus de réglementation et en accroître l'efficacité. Les propositions avancées ont pour objet de stimuler, chez les organisations publiques et privées concernées, le débat sur les moyens d'améliorer les processus de réglementation régissant les activités industrielles dans le Nord.

Les questions administratives

Pour ce qui est de l'administration, Environnement Canada a pour opinion qu'il faudrait faire une distinction entre les projets de développement de grande envergure et les autres, de moindre taille, dans l'élaboration et l'application des systèmes de réglementation. Du point de vue environnemental, les grands projets sont ceux dont la mise en oeuvre, selon les résultats de leur évaluation environnementale, risque d'avoir d'importantes incidences négatives sur le milieu naturel.[27] En termes généraux, les projets en question :

- comportent l'utilisation de nouvelles techniques ou de techniques encore inédites dans le Nord, et dont les incidences environnementales sont inconnues ou incertaines; ou

- comportent l'utilisation de techniques dont les incidences environnementales en territoire nordique sont connues et qui, à défaut de grandes précautions, sont susceptibles de causer des dommages importants à l'environnement; et

- sont complexes et de grande envergure, et auront des incidences sur plusieurs écosystèmes distincts ou sur des aires environnementales d'importance.

Les petits projets sont ceux dont la mise en oeuvre n'aura pas, d'après les résultats du PFEEE, d'incidences environnementales importantes. Habituellement, ils sont de petite envergure, font appel à des techniques éprouvées, touchent à peu d'écosystèmes et sont raisonnablement simples à gérer.

Dans le cas de petits projets, les demandes d'autorisation devraient être traitées rapidement par les organismes de réglementation, les procédures devraient être simples, directes et ne pas obliger les promoteurs à fournir des valises de renseignements ou à effectuer de nombreux travaux de recherche. Il ne faut toutefois pas oublier que chacun de ces projets peut n'avoir que des incidences environnementales mineures mais que, regroupés, ils peuvent causer, en vertu du phénomène des effets cumulatifs, des dégâts environnementaux très sérieux. La façon la plus efficace de contrer cette situation, sans imposer des exigences outrancières aux petites industries et aux entreprises locales, consiste à mettre en place un plan approuvé d'utilisation des terres. Un tel plan, bien conçu, doit tenir compte des effets environnementaux cumulatifs et synergiques des activités de développement. Grâce à ce plan, chaque projet individuel de développement pourra démarrer rapidement dans un schéma rationnel de développement régional.

---

27. Suivant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE), le promoteur d'un projet doit accompagner sa demande de permis d'exploitation d'une évaluation environnementale initiale (EEI).

Les grands projets créent des situations plus complexes. Environnement Canada préconise que l'approbation en principe de ces projets devrait constituer un jalon important du processus. Il faudrait toutefois qu'un certain nombre d'exigences soient préalablement respectées. L'approbation ne devrait pas être accordée avant :

- qu'un plan d'utilisation des terres n'ait été élaboré pour les régions qui seront touchées par le projet;

- que le promoteur du projet n'ait présenté un plan conceptuel des activités de développement proposées, ainsi qu'un énoncé des incidences environnementales et sociales prévisibles, à l'organisme gouvernemental attitré. La rédaction de l'énoncé des répercussions éventuelles devrait se fonder sur les lignes directrices établies par le gouvernement, lesquelles sont formulées en fonction d'audiences publiques;

- que le PFEEE n'ait terminé sa tâche, y compris la tenue des audiences publiques. Le plan conceptuel du promoteur, l'énoncé des répercussions éventuelles, le plan d'utilisation des terres et les politiques nationales et régionales sur le développement devraient servir de paramètres dans cet examen. L'examen devrait porter particulièrement sur les répercussions économiques, sociales et environnementales de grande envergure, et non pas sur les menus détails techniques des plans ou des opérations prévues;

- que les recommandations contenues dans le rapport de l'examen officiel n'aient été présentées à l'organisme ou au cadre supérieur attitré.

Dans le cas d'un projet important et d'intérêt public, approuvé en principe par le cadre supérieur ou l'organisme gouvernemental attitré, un certain nombre d'autres étapes devraient être franchies avant sa mise en oeuvre :

- il faudrait que soit élaboré un plan général de mise en oeuvre qui précise, par ordre séquentiel, les exigences auxquelles doivent satisfaire le promoteur et le gouvernement. L'orientation et la coordination de l'élaboration de ce plan devraient incomber à l'organisme gouvernemental chargé des principales responsabilités de réglementation se rapportant au projet;

- le gouvernement devrait désigner un coordonnateur principal qui deviendrait l'interlocuteur privilégié entre le gouvernement et le promoteur, et qui verrait à ce que la préparation du plan général de mise en oeuvre se fasse rapidement. Le coordonnateur devrait être en liaison directe avec les sous-ministres des ministères directement et largement concernés;

- il faudrait instaurer un mode de réglementation coordonné, allant du général au particulier, pour la réglementation de la mise en oeuvre du projet, ce qui suppose que des approbations précises seraient accordées, à mesure que les détails conceptuels et opérationnels du projet sont fournis par le promoteur.

Le processus suivi pour l'élaboration et l'énoncé final des plans détaillés conceptuels et opérationnels, ainsi que pour les approbations nécessaires, devrait comprendre :

- des précisions, venant du promoteur, sur les techniques prévues, sur le bien-fondé de leur utilisation et sur les lieux où elles seront utilisées;

- la présentation, par les organismes gouvernementaux responsables, des données de base, sociales et environnementales nécessaires à l'évaluation et à la surveillance des diverses composantes du projet;

- la prestation des données de base nécessaires de la part du promoteur et, au besoin, des responsables des programmes gouvernementaux réguliers et spéciaux de collecte de données;

- des études, par le promoteur, visant à évaluer la convenance des systèmes techniques. Ces études devraient être conçues conjointement avec les organismes de réglementation attitrés, qui devraient en surveiller le cheminement et en évaluer les résultats. Les connaissances acquises devraient être utilisées par les responsables de la réglementation dans la rédaction des termes et conditions qui feront partie de la réglementation du projet;

- la conception de mesures de réduction des incidences environnementales aux fins de contrebalancer ou de minimiser les répercussions négatives sur l'environnement, ainsi que l'élaboration de plans d'intervention en cas d'urgences environnementales. Ces travaux devraient être effectués par le promoteur, sous réserve d'examen et d'approbation par l'organisme de réglementation attitré. Une fois approuvés, les énoncés conceptuels et les plans devraient être incorporés au plan opérationnel;

- la mise au point de systèmes de surveillance propres à assurer le respect des règlements sur la protection de l'environnement. Cette tâche devrait être assumée par l'organisme de réglementation attitré, en collaboration avec le promoteur.

Après que toutes les exigences réglementaires touchant la planification et la construction ont été observées et lorsque le projet en est à l'étape opérationnelle, il faut prendre en compte deux autres éléments : le contrôle de la conformité aux règlements et la surveillance de l'environnement.

Le premier élément comporte quatre fonctions distinctes : enregistrement, rapports, vérification et application. Le promoteur est chargé de l'enregistrement des données et de la rédaction des rapports sur les déversements de déchets et autres sujets précisés dans les règlements. Le gouvernement doit se charger de la vérification des données et de l'application des règlements. Les frais des services réguliers de surveillance sont couverts par les budgets habituels des ministères. Toutefois, dans le cas où ces services, à cause de l'ampleur d'un projet, entraînent des dépenses extraordinaires, l'industrie doit en assumer les coûts.

Il faut assurer la surveillance de l'état de l'environnement pour déceler les changements qui s'y produisent et pour évaluer la justesse des termes et conditions des permis d'exploitation. Le gouvernement doit se charger de la conception des systèmes de surveillance de l'environnement, lesquels doivent absolument être mis en place avant le début des activités.

Les questions scientifiques

Les questions scientifiques pertinentes à la réglementation des activités industrielles nordiques portent principalement sur les méthodes d'évaluation des incidences environnementales et sur la formulation des procédures de gestion. Selon la position adoptée par Environnement Canada, il faut accentuer les efforts de recherche théorique et appliquée sur un certain nombre de questions scientifiques, y compris notamment :

- la définition, la collecte et l'analyse de données de base environnementales propres à l'établissement de repères efficaces pour évaluer et déterminer l'état de l'environnement, le taux de changement, la fragilité de l'environnement, les relations de cause à effet et les périodes de rétablissement;

- l'établissement de mesures plus précises afin de déterminer le "seuil de signification" qu'il convient d'attribuer à une incidence environnementale donnée;

- la conception de systèmes de contrôle et de surveillance de l'environnement qui soient financièrement exploitables, tout en assurant l'obtention des données essentielles;

- la conception de techniques et de mesures d'atténuation plus efficaces aux fins de réduire au minimum les incidences environnementales négatives;

- l'élaboration de plans d'intervention efficaces en cas d'urgences environnementales;

- la prise en considération des aspects environnementaux dans la mise au point de nouvelles techniques, afin d'assurer l'utilisation de techniques environnementales appropriées et de contribuer à la sécurité, à la fiabilité et à l'efficacité des opérations.

APPUI AUX TRAVAUX SCIENTIFIQUES DANS LE NORD

L'efficacité des processus de réglementation et de planification de l'utilisation des terres -- en somme, de la planification du développement nordique -- dépend de l'obtention, à point nommé, des données scientifiques nécessaires. Seuls des programmes de recherche et d'activités connexes d'acquisition de données, réalisés par les gouvernements, les universités, l'industrie et autres organisations du secteur privé, peuvent assurer que ce besoin soit satisfait.

On a remarqué, dans les ministères fédéraux à vocation scientifique, une certaine diminution des programmes internes de recherche et de production de données sur l'environnement. On est également inquiet de l'état de la recherche dans les universités et du potentiel de formation en sciences de l'environnement. Les raisons de la diminution générale des programmes scientifiques gouvernementaux et universitaires sont complexes. L'une des causes les plus importantes reste toutefois l'inflation.

Pour répondre au besoin de données environnementales plus détaillées et plus complètes -- et ce, étant donné le rythme croissant du développement nordique d'une part et d'autre part les progrès importants, et des plus encourageants, réalisés à ce chapitre par l'industrie -- il faut prendre des mesures pour accentuer le développement des sciences de l'environnement au sein du gouvernement et dans les universités.

Environnement Canada estime, à ce sujet, qu'il faut :

- apporter des changements à plusieurs politiques administratives (p. ex., la politique d'adjudication), et accorder des fonds additionnels sur une base continue pour assurer, dans les ministères fédéraux à vocation scientifique, la réalisation de recherches accrues sur l'environnement nordique;

- faire en sorte que les conseils de recherche du gouvernement, dans le cadre des octrois de fonds pour la recherche universitaire, mettent l'accent sur les sciences de l'environnement nordique;

- améliorer la coordination entre les universités où sont réalisés des programmes de formation et de recherche sur le Nord, et entre les universités et les ministères responsables de tels programmes;

- promouvoir une plus grande concertation des efforts, tant de la part du gouvernement que des universités et de l'industrie, pour assurer la formation d'un personnel scientifique et technique compétent et apte à mener des recherches sur le milieu nordique;

- concentrer prioritairement les travaux de recherche sur la détermination de la capacité de charge des écosystèmes nordiques où l'on entend faire de l'exploitation, élaborer des moyens et des techniques plus efficaces d'évaluation des incidences environnementales, concevoir des systèmes mieux appropriés à la surveillance de l'environnement, et développer, dans une perspective de création et de mise au point d'une technologie proprement nordique, des méthodes de design fondées sur la protection de l'environnement;

- faire converger les priorités des programmes d'acquisition de données environnementales sur des ensembles exhaustifs et structurés, de façon à satisfaire aux besoins des processus de réglementation et de planification de l'utilisation des terres, tout en contribuant aux activités de recherche prioritaires;

- considérer comme prioritaire la mise au point de systèmes d'information plus efficaces pour la collation et la diffusion des conclusions de recherches et des données sur l'environnement, et donc accentuer les efforts pour hâter l'adoption de systèmes perfectionnés d'information;

- veiller à ce que tous les organismes responsables de programmes de recherche et de collecte de données en territoire nordique accordent la priorité au recrutement actif et à la formation des résidents intéressés, notamment les autochtones, dans le but d'appuyer la création et le développement, dans le Nord, d'une communauté scientifique vigoureuse;

- accorder la priorité à la création d'institutions scientifiques dans le Nord, indépendantes du gouvernement fédéral et de l'industrie, qui seraient aptes à effectuer des travaux de recherche sur les problèmes nordiques tels que définis par les résidents et par leurs organisations, et selon l'ordre de priorité établi par eux. Dans de nombreux cas, ces problèmes seront identifiés grâce à la participation des résidents à l'élaboration des plans régionaux et locaux d'utilisation des terres.

ANNEXE G

EXPOSÉ SUR LES POLITIQUES RÉGISSANT LES SERVICES ORGANIQUES ET LES SERVICES SPÉCIAUX FOURNIS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Les services organiques gouvernementaux assurent la prestation de biens, de services ou de renseignements au grand public. Les coûts de ces services sont réglés à même les ressources normalement affectées aux ministères par le Parlement. Les services spéciaux sont ceux qui ne sont pas fournis au grand public; ils visent la prestation de biens, de services ou de renseignements à des clients précis. Les coûts des services spéciaux doivent être assumés par les utilisateurs.

Le gouvernement réalise un certain nombre de programmes organiques dans le cadre desquels sont fournis des services de recherche, de production de données et de réglementation, utiles à la gestion de l'environnement et des ressources nordiques. Cependant, ces programmes ne fournissent pas, règle générale, des services ou des informations sur des endroits particuliers ou suffisamment particularisés pour satisfaire aux besoins spécifiques de la planification ou de la réglementation d'un projet donné d'exploitation des ressources. Lorsque les intérêts privés seront dans l'impossibilité de produire les données requises ou de fournir les services nécessaires, le gouvernement entreprendra, aux frais de l'utilisateur, des programmes spéciaux aux fins de satisfaire à ces besoins.

Pour ce qui est des projets d'exploitation des ressources au nord du 60° parallèle, le Cabinet fédéral a établi des lignes directrices précises qui définissent les responsabilités financières du gouvernement et de l'industrie à l'égard de la réglementation des projets en question. Les principaux éléments de ces lignes directrices sont les suivants :

1. Par le biais de ses programmes organiques, le gouvernement doit assumer les coûts --

   . des études de base passées et en cours;
   . de l'examen administratif;
   . de la surveillance gouvernementale habituelle;
   . du contrôle.

2. L'industrie doit assumer les coûts --

   . des études réalisées par le gouvernement en fonction d'un projet particulier, et donc à titre de service spécial;

   . des renseignements qu'elle doit fournir au ministère responsable dans son énoncé initial des incidences environnementales (exigé dans le cadre du PFEEE), y compris les frais de recherche du gouvernement à défaut de pouvoir se la procurer autrement;

- de l'examen et des rapports qui lui sont nécessaires pour se conformer aux exigences du gouvernement en matière de surveillance;

- des études particulières à un groupe de projets semblables;

- des dépenses extraordinaires de la surveillance gouvernementale.

3. Le gouvernement et l'industrie doivent partager les coûts des études de base accélérées, les coûts accrus résultant de cette accélération étant à la charge de l'industrie.

Ces lignes directrices ont été publiées en 1977. Dernièrement, le gouvernement a établi le Fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement, destiné à assurer le financement des études portant sur les aspects environnementaux des activités gazières et pétrolières sur les terres du Canada.[28] Le fonds, créé en vertu de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada (en vigueur depuis mars 1982), deviendra opérationnel en 1983. Ses revenus lui viendront des charges imposées aux sociétés détentrices de baux pour l'exploration gazière ou pétrolière sur les terres du Canada. À des fins administratives, le fonds se compose de deux éléments -- l'un pour les territoires du Yukon et du Nord-Ouest et les zones hauturières du Nord; l'autre pour les terres du Canada situées dans le Sud du pays. Le MAIN est responsable de l'administration de l'élément consacré aux terres du Nord; tandis que l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada est chargée de l'élément consacré aux terres du Sud. Un comité consultatif, composé de représentants d'organismes gouvernementaux, dont Environnement Canada, et de l'industrie, a le mandat de conseiller les gestionnaires du fonds. Les études financées par le fonds sont celles qui seront nécessaires à la gestion des problèmes environnementaux directement reliés à l'exploration, à la production et au transport du pétrole et du gaz sur les terres du Canada.

---

28. Les terres du Canada sont, en fait, les terres qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Elles couvrent près de deux fois la surface des dix provinces, et comprennent la zone au large des côtes canadiennes, les territoires du Yukon et du Nord-Ouest, ainsi que des espaces plus restreints ici et là dans les provinces.

POOR

QUALITY

ORIGINAL